Adrian MIROIU
Bogdan FLORIAN

UNIVERSITATEA ROMÂNEASCĂ AZI

INSTITUȚII ȘI POLITICI PUBLICE

UNIVERSITATEA ROMÂNEASCĂ AZI

Adrian Miroiu, Bogdan Florian
Universitatea românească azi

Copyright © Adrian Miroiu, Bogdan Florian
Copyright © TRITONIC 2015 pentru ediţia prezentă.

Toate drepturile rezervate, inclusiv dreptul de a reproduce fragmente din carte.

TRITONIC
Str. Coacăzelor nr. 5, Bucureşti
e-mail: editura@tritonic.ro
www.tritonic.ro

Descrierea CIP a Bibliotecii Naţionale a României
MIROIU, ADRIAN
Universitatea românească azi / Adrian Miroiu, Bogdan Florian
Tritonic, 2015
ISBN: 978-606-749-033-6

I. FLORIAN, BOGDAN

Coperta: ALEXANDRA BARDAN
Redactor: BOGDAN HRIB
Tehnoredactor: DAN MUŞA
Comanda nr. 20 / mai 2015
Bun de tipar: iunie 2015
Tipărit în România

Orice reproducere, totală sau parţială, a acestei lucrări, fără acordul scris al editorului, este strict interzisă şi se pedepseşte conform Legii dreptului de autor.

Adrian Miroiu Bogdan Florian

UNIVERSITATEA ROMÂNEASCĂ AZI

TRITONIC

Cuprins

Notă asupra volumului 7

Partea I
Despre istoria recentă a sistemului universitar românesc 11
1. Adrian Miroiu: *După 20 de ani* 13
2. Bogdan Florian: *Cum am văzut eu ultimul deceniu (dar nu numai)* 87

Partea a II-a
Procese și configurări 179
3. Adrian Miroiu, Lazăr Vlasceanu: *Relația dintre calitate și finanțare – cazul românesc* 181
4. Gabriel-Alexandru Vîiu, Adrian Miroiu: *Evaluarea cercetării universitare din România. Abordări metodologice alternative* 211
5. Viorel Proteasa, Adrian Miroiu: *Cât de înțelept sunt cheltuiți banii? Subvențiile pentru studenți în România* 251
6. Bogdan Florian: *Evolutia sistemului de asigurare a calității în învățământul superior din România (1993-2011). O analiză instituțională* 287
7. Bogdan Florian: *Sistemul universitar în timpul regimului socialist. O contribuție la consolidarea unui cadru teoretic de analiză* 317

Notă asupra volumului

Ideea acestui volum s-a ivit neașteptat; dar nu a fost surprinzătoare, fiindcă în ultimul deceniu cei doi autori au colaborat extins în diferite forme și în diferite proiecte. Adrian Miroiu a participat la elaborarea dar și la implementarea politicilor educaționale încă de la mijlocul anilor '90; în cele două decenii a cunoscut actorii cei mai importanți implicați în aceste politici și a putut să cunoască într-o mare măsură întreg sistemul universitar din România. Pe de altă parte, Bogdan Florian a lucrat individual ori împreună cu alți colegi în elaborarea de propuneri de politici, dar și în cercetarea unora dintre dimensiunile cele mai importante ale educației superioare.

Din nefericire, în România au fost publicate în ultimele două decenii mult prea puține cărți dedicate politicilor din domeniul educației universitare. Ca în multe alte cazuri, nu avem aproape deloc în spațiul nostru public o dezbatere efectivă și profesionistă asupra acestor politici, asupra problemelor cu care se confruntă universitățile, publice și private, de la noi. Puținele lucrări publicate au fost adesea rezultatele cerute ale unor proiecte finanțate din surse guvernamentale și, ca urmare, sunt într-o măsură deloc neglijabilă datoare constrângerilor, modului și obiectivelor pentru care au fost concepute. Am vrea ca acest volum să fie înțeles în primul rând ca o propunere de deschidere spre o mai largă dezbatere asupra stării actuale a educației universitare din România.

Volumul are două părți. În cea de-a doua am reluat câteva dintre articolele publicate (uneori împreună cu alți colegi) în ultimii câțiva ani de fiecare dintre cei doi autori. Am avut în vedere acoperirea mai multor teme esențiale pentru înțelegerea felului în care funcționează azi universitatea românească: calitatea programelor de studii, cercetarea științifică, finanțarea universităților, echitatea și accesul la educație. Fără îndoială, tratarea pe care o oferim în aceste articole este doar parțială; dar credem că ea permite totuși formularea unei imagini destul de coerente și extinse asupra stării actuale a sistemului universitar din țara noastră.

În prima parte am decis să realizăm un exercițiu de un cu totul alt gen. Fiecare dintre cei doi autori a încercat să prezinte, într-un fel mai puțin riguros, mai puțin academic (desigur subiectiv și fragmentar), perspectiva sa asupra aceloraşi fenomene și procese. Credem că priviri diferite, ale unor oameni care se deosebesc între ei, mai mult sau mai puțin, prin modul în care abordează teoretic lucrurile, dar și prin vârstă și poate și prin idealuri, pot împreună să aducă ceva în plus.

Articolele cuprinse în partea a doua a volumului au fost publicate anterior după cum urmează:

Capitolul 3: *Relația dintre calitate și finanțare – cazul românesc*, cu titlul "Relating Quality and Funding: The Romanian Case", în A. Curaj et al. (eds.), *European Higher Education at the Crossroads: Between the Bologna Process and National Reforms*, Springer, Dordrecht, 2012, pp. 791 – 807.

Capitolul 4: *Evaluarea cercetării universitare din România. Abordări metodologice alternative*, în *Revista de politica stiintei si scientometrie* – serie noua, vol. 2, no. 2 (2013), pp. 89 – 107.

Capitolul 5: *Cât de înțelept sunt cheltuiți banii? Subvențiile pentru studenți în România*, cu titlul "Are Talents Wisely Spent? The Case of Student Subsidies in Romanian Higher Education", în

Salmi, J. et al (eds.), *Romania. Between the Bologna Process and National Challenges*, Springer, Dordrecht, 2015, pp. 149 – 172; aici publicăm o formă revizuită a acestuia. Traducerea în limba română a fost realizată de V. Proteasa.

Capitolul 6: *O analiză instituțională a evoluției sistemului de asigurare a calității în învățământul superior din România (1993-2011)*, în Mihai Păunescu, Adrian Miroiu și Lazăr Vlasceanu (coord.), *Calitatea învățământului superior din România,* Polirom, Iași, 2011, pp. 43 – 58; publicăm aici o variantă revizuită.

Capitolul 7: *Explorarea sistemului universitar în timpul regimului socialist. O contribuție la consolidarea unui cadru teoretic de analiză.*; în International Review of Social Research, vol 4., no. 2, June 2014, p. 5 – 24; versiunea originală a articolului este în limba engleză, iar traducerea prezentă aparține autorului și conține unele adăugiri și reformulări față de versiunea originală.

Mulțumim editorilor pentru permisiunea de a republica aceste articole în volumul de față. Mulțumim de asemenea colegilor noștri, L. Vlăsceanu (profesorul care pentru noi reprezintă întotdeauna un reper), M. Păunescu, M.G. Hâncean, G. Vîiu, V. Proteasa, care au acceptat să republicăm aici lucrări la elaborarea cărora au avut o constribuție esențială.

Adrian Miroiu, Bogdan Florian
3 Mai 2015

Partea I.

Despre istoria recentă a sistemului universitar românesc

Capitolul 1
După 20 de ani

Adrian Miroiu

1.1. Preliminarii

Voi începe cu o mică istorie personală. La începutul lui iunie 1995 mă întorsesem din SUA, după ce petrecusem acolo un întreg an academic la Cornell University, Sage School of Philosophy. Studiasem filosofia politică și devenisem un rawlsian[1] convins. Eram încrezător în rolul competiției și al pieței în toate domeniile vieții sociale, deși pe de altă parte chestiunile ce țineau de echitate îmi erau de asemenea foarte apropiate. Cum s-ar zice, în sens american eram un liberal; în sens european eram mai curând la centru. Ca rawlsian, am considerat că libertatea are prioritate față

[1] J. Rawls (1921 – 2002) a fost un filosof liberal american, cunoscut în principal datorită cărții sale *O teorie a dreptății* (1971). După Rawls, o societate dreaptă este una în care funcționează două principii ale dreptății. Iată-le (într-una din multele formulări pe care li le-a dat autorul): 1) fiecare persoană are un drept egal la cea mai extinsă schema de libertăți de bază, compatibilă cu o schemă similară de libertăți pentru toți; și 2) inegalitățile sociale și economice trebuie să îndeplinească două condiții: ele trebuie să fie a) în beneficiul așteptat cel mai mare al celor mai puțin avantajați; și b) legate de funcții și poziții deschise tuturor în condiții de șanse egale.

de orice alte considerente: libertatea nu poate fi restrânsă decât de dragul libertății înseși. De aceea, atunci când am putut am susținut competiția. Pe de altă parte, întotdeauna am fost un antielitist și am considerat că echitatea și dreptatea sunt valori fundamentale ale societății democratice moderne – care trebuie să își găsească locul în politicile efective promovate în acestea.

Eram profesor la Universitatea din București, Facultatea de Filosofie, precum și decan, ales în urmă cu doi ani de zile, al Facultății. În fiecare toamnă, în acea vreme, decanii aveau o soartă ingrată: catedrele făceau statele de funcții, iar fiecare propunea mai multe posturi (fie pentru a fi scoase la concurs, fie pentru ca membrii lor să aibă posibilitatea de a presta ore suplimentare). Evident, aceasta însemna creșterea cheltuielilor. În acea vreme finanțarea universităților se făcea după principiul că banii de la Minister vin în funcție de numărul de posturi aprobate. De aceea universitățile presau Ministerul să aprobe cât mai multe posturi în statele proprii. Pe de altă parte Ministerul nu avea nici el prea multă libertate de mișcare în acest sens, constrângerile venind de la atotputernicul Minister de finanțe. Negocierile pentru aprobarea fiecărui stat de funcții se purtau la Direcția Generală de Învățământ Superior între decani și directorul general al acesteia.

Deloc surprinzător, decanii (chiar dacă uneori erau sprijiniți și de rectori) aveau o slabă poziție de negociere. Reprezentanții ministerului erau adevărați tartori (nu numai din acest motiv: atunci aproape totul se aproba la minister). Îmi aduc aminte zilele în care, pe arșița verii (atunci aerul condiționat nici măcar vis nu era) așteptam în antecameră ca dl. director general să ne bage în seamă. Ieșea din când în când din birou, nici nu se uita la noi, și mergea la el știa ce întâlniri importante. Iar când după zile ajungeam să vorbim cu el nu aveam aproape nicio șansă: eram uimit, știa mai bine decât mine nu doar conținutul statului de funcțiuni din acel

an, dar și al celui din anii trecuți. Iar dacă reușeai să obții un post în plus era o victorie măreață, care te făcea să uiți umilința pe care o suportaseși.

Dar a trecut vara. În toamna lui 1995 a intrat în vigoare Legea nouă a învățământului – legea nr. 84/1995. Fusese votată în liniște, trecuse victorioasă peste acuza de neconstituționalitate[2] și puțini bănuiau cât de multă deschidere oferea. O citisem atunci cu atenție și nu îmi venise să cred. Legea aducea în prim plan autonomia universitară, crea premisele ca ministerul să piardă pârghiile pe care le avusese până atunci și care îi confereau rolul de administrator al sistemului de învățământ superior[3]. Sigur, avea și părți care îmi displăceau: erau încă multe abordări care păstrau vechiul

[2] Contestația fusese depusă de UDMR. Ea viza chestiunea libertății religioase, în particular obligativitatea la anumite nivele educaționale ca elevii să studieze disciplina religie. (Nu mă refer aici la alte posibile motive din spatele acestei contestații). Curtea Constituțională (la acea vreme condusă de profesorul Ioan Muraru) a apreciat că obligativitatea se referă la includerea religiei în planul de învățământ, nu însă și la urmarea cursurilor de către elevi.

Problema locului religiei în școală a rămas în timp ambiguă. O clarificare salutară – dar încă numai un început – datorăm unei decizii a Curții Constituționale din 2014: regula jocului a fost schimbată din temelii. Dacă până acum se considera că elevul este înscris *by default* la ora de religie și este nevoie de o cerere explicită de a nu urma această disciplină, C.C. a statuat situația inversă: *by default* (în virtutea libertății de conștiință) elevul nu are nicio obligație să participe la ora de religie, iar părintele trebuie să solicite explicit participarea copilului la aceste ore.

[3] Știam câteva lucruri despre felul în care se lucrase la ea. Ministrul L. Maior, un om tăcut dar temeinic, sprijinise această lege cu toată convingerea și cu toată forța. Ceruse mai întâi o diagnoză și o propunere de strategie de acțiune și de politici de urmat. Fusese făcută publică în 1993 o Carte albă a învățământului superior românesc. Trei personalități au avut atunci un rol covârșitor ca sfătuitori ai ministrului Maior: profesorii Ioan Mihăilescu (viitor rector al Universității din București și președinte al CNEAA – Consiliul Național de Evaluare și Acreditare Academică), Cătălin Zamfir (fost ministru al muncii în guvernul Roman votat după alegerile din mai 1990 și director al ICCV – Institutul de Cercetare a Calității Vieții) și Lazăr Vlăsceanu (director adjunct al CEPES-UNESCO).

mod de a privi lucrurile (de pildă, uneori cuprindea încă proceduri prea detaliate, în răspărul ideii generale de deschidere şi de dereglementare).

Numai că unii funcţionari din Minister, între care şi directorul Direcţiei Generale de Învăţământ Superior, au încercat să o aplice într-un mod care era cu totul în afara sensurile ei. Astfel, cum legea permitea impunerea unor taxe pentru serviciile oferite studenţilor, ei s-au grăbit să le prescrie. Era un abuz, fiindcă acele taxe trebuiau să fie stabilite de universităţi, nu de Minister. Imediat (în acel moment organizaţiile studenţeşti erau foarte active şi repede dispuse să protesteze[4]) au apărut marşuri şi mitinguri studenţeşti, iar Guvernul a trebuit ca într-o şedinţă să ceară Ministerului retragerea ordinului privind taxele pentru studenţi şi să îl destituie pe Directorul General pentru învăţământul superior.

La începutul lui decembrie un coleg m-a întrebat dacă nu aş fi interesat să lucrez în Ministerul Educaţiei, pe postul rămas liber. Nu mă aşteptam la aşa ceva: până atunci nici administraţia şi nici politica nu fuseseră pentru mine domenii în care să mă fi gândit să lucrez. Însă doream să particip la schimbări. Iar noua lege a educaţiei ştiam că oferea o astfel de oportunitate. Aşa că am răspuns că sigur, sunt de acord să mă întâlnesc cu dl. ministru Liviu Maior pentru a discuta despre această idee. Pe ministru îl întâlnisem de câteva ori mai înainte. Odată fuseserăm împreună la o ceremonie de decernare a premiilor Academiei Române (amândoi primisem câte un premiu); altă dată mă rugase să ajut la publicarea unui volum

[4] Uneori motivele protestelor nu aveau nimic a face cu învăţământul. Îmi aduc aminte de o grevă a studenţilor Universităţii din Bucureşti începută ca reacţie la condamnarea la moarte a lui Ilie Ilaşcu la Tiraspol în 1993. Plecând de la modul în care greva se desfăşura, în Universitate s-a discutat atunci dacă e admisibil ca studenţii greviști să interzică celorlalţi studenţi accesul în bibliotecă sau chiar în sălile de curs.

de educație civică[5] pentru elevi (1995 era Anul Internațional al Toleranței). Ca decan, mersesem de câteva ori în audiență pentru a-l ruga să mă sprijine în organizarea unor programe de studii și, evident, se întâmplase să discutăm și teme mai generale privind învățământul universitar.

Următoarea întâlnire dintre noi a fost pentru mine surprinzătoare. Fusesem programat să vin dimineața, la 8.30. Ajuns acolo, de la secretariat mi s-a spus că dl. ministru este în cabinetul său împreună cu dna E. Andronescu, tocmai numită secretar de stat pentru învățământul superior și că imediat după aceea dânsa va fi prezentată staff-ului din minister. Când după un sfert de oră au ieșit din cabinet, dl. Maior mi-a cerut să vin cu dânsul. Am intrat în sala de ședințe și m-a rugat să stau și eu la masa prezidiului. Deodată am priceput că ceva nu e chiar cum m-aș fi așteptat. Într-adevăr, dl. ministru anunță că din acel moment alături de dna secretar de stat e numit și directorul general pentru învățământ superior și că acela sunt eu. Și continuă, spunând că alegerea mea nu e făcută pe criterii politice. (În toată perioada în care am colaborat cu dânsul niciodată nu mi-a cerut să fac ceva din motive politice; ba chiar, atunci când alte persoane influente la acea vreme au încercat presiuni asupra mea, m-a apărat și nu a permis nicio implicare de alt fel.)

Îmi aduc aminte că acea zi am petrecut-o până spre seară în minister, încercând să evaluez situația, după ce activitatea Direcției pe care o conduceam fusese blocată mai bine de o lună. După-amiaza aveam cursuri. Când am ajuns la ele, un student m-a felicit pentru poziția nouă pe care o aveam.

– De unde știi?

---

[5] Întrucât eu am plecat în SUA, volumul a fost elaborat de alți colegi – M. Miroiu (coord.), V. Morar, D. Ștefănescu, D. Nedelcu – și a apărut sub titlul: *Cultură civică. Democrație, drepturile omului, toleranță* la Editura Didactică și Pedagogică, București, în 1995.

– S-a anunţat la radio, mi-a răspuns.

Am rămas uimit. Nu ştiam că numirea devenise publică şi nu avusesem timp nici măcar să îmi anunţ familia[6].

A doua zi. Am lucrat în Ministerul Educaţiei[7] din decembrie 1995 până în ianuarie 1997. În toată această perioadă sarcina mea principală a fost aceea de a aplica noua lege a învăţământului. Am lucrat în perioada ministeriatului lui L. Maior, dar am părăsit prin demisie ministerul atunci când ministru a devenit prof.

[6] Am învăţat atunci că întotdeauna când iei decizia de a-ţi schimba locul de muncă într-un mod destul de radical – de pildă, din profesor în învăţământul universitar să decizi să lucrezi în administraţie sau să ai o poziţie politică – e absolută nevoie să te consulţi şi să ai acceptul membrilor familiei. Fiindcă decizia ta îi afectează, uneori chiar foarte mult, şi pe ei.

[7] Ca o convenţie, atunci când mă voi referi la acest minister voi spune: Ministerul Educaţiei. Aceasta chiar dacă de-a lungul sfertului de secol post-decembrist ministerul a avut un număr extrem de mare de denumiri oficiale: Ministerul Învăţământului (30 decembrie 1989 – 28 iunie 1990; 19 noiembrie 1992 – 4 decembrie 1997); Ministerul Învăţământului şi Ştiinţei (28 iunie 1990 – 19 noiembrie 1992); Ministerul Educaţiei Naţionale (5 decembrie 1997 – 28 decembrie 2000; 22 decembrie 2012 - 16 decembrie 2014); Ministerul Educaţiei şi Cercetării (28 decembrie 2000 – 18 iunie 2003; 12 martie 2004 – 5 aprilie 2007); Ministerul Educaţiei, Cercetării şi Tineretului (19 iunie 2003 – 11 martie 2004);Ministerul Educaţiei, Cercetării şi Tineretului (5 aprilie 2007 – 26 decembrie 2008); Ministerul Educaţiei, Cercetării şi Inovării (27 decembrie 2008 - 22 decembrie 2009); Ministerul Educaţiei, Cercetării, Tineretului şi Sportului (23 decembrie 2009 - 21 decembrie 2012); Ministerul Educaţiei şi Cercetării Ştiinţifice (din 17 decembrie 2014) (conform http://cnred.edu.ro/#istoricul-denumirilor-oficiale-ale-Ministerului). Schimbările de denumire nu au avut de cele mai multe ori o motivaţie care să ţină de conţinutul activităţilor. În opinia mea acestea au avut prioritar un caracter politic: ele au reprezentat o formă eficientă de presiune asupra funcţionarilor din Minister. Schimbarea denumirii înseamnă în esenţă înfiinţarea unei alte organizaţii. Ca urmare, în cea nouă toţi funcţionarii vor trebui să fie reangajaţi (evident, în urma unor noi concursuri). O nouă organizaţie înseamnă că nu mai au asigurat postul nici măcar funcţionarii care ocupă un post unic sau obligatoriu într-o organizaţie de acest tip. De exemplu, secretarul general al Ministerului e şi el sau ea într-o astfel de situaţie.

V. Petrescu. Nu am putut coopera: simplu spus, nu am fost de acord cu stilul dânsului de a conduce o organizație care se chema Ministerul Educației. (Pe de altă parte, cu prof. Petrescu, ca membru al Camerei Deputaților, am colaborat excelent când, doi ani mai târziu, eu eram secretar de stat: contribuțiile sale la modificarea legii educației au fost mereu utile și pertinente.)

Dar să revin la momentul în care am ajuns să lucrez la minister. E puțin spus să afirmi că ministerul era o instituție închistată într-o lume care devenise cu totul diferită[8]. Primul șoc pe care l-am avut a fost să constat că în cea mai mare parte a timpului oamenii din direcție se ocupau cu întocmirea unor note către universități în care aprobau lucruri de felul: un student cerea să fie mutat dintr-o grupă în alta; altul solicitata să fie reexaminat la o materie; altul voia să se mute dintr-o cameră în alta la cămin. Iar cadrele didactice solicitau încadrarea într-o categorie diferită de salarizare, sau mutarea unui curs pe alt semestru, sau aprobarea de a se înscrie la un post scos la concurs etc. Probabil că azi asemenea lucruri par de neimaginat, însă pe atunci ele reprezentau esența unui sistem de organizare a învățământului universitar în care centralismul birocratic își făcea de cap. Nu mai vorbesc de faptul că nu erau cunoscute calculatoarele. Ele au apărut în minister în primele luni ale lui 1996, împrumutate de la unele universități din București, ca urmare a unor înțelegeri pe care le făcusem cu rectorii acestora. (Ministerul nu își propusese să aibă în buget bani pentru a cumpăra calculatoare și imprimante.)

[8] O consecință la care nu mă gândisem era și următoarea. Am considerat că era normal să îmi schimb locul de muncă de la Universitate la Minister. Cum nu credeam că pe postul nou salariul poate fi mai mic decât cel pe care îl aveam la Universitate (în acea vreme în Minister în afară de ministru și de doi secretari de stat existau doar cinci directori generali), nici nu am verificat cum am fost încadrat. Dar la plata primului salariu adevărul s-a dovedit a fi foarte diferit: pe vremea aceea acesta era cam două treimi din cel la unui profesor universitar.

Am pregătit un Ordin de ministru prin care, în baza noii legi, toate acele aprobări treceau către universităţi. Iar apoi procesul de dereglementare a continuat. Eram un susţinător al ideilor managementului public[9]; foarte optimist, îmi părea că obstacolele nu erau foarte mari pentru a face schimbările în direcţia pe care o doream. „Sistemul" nu era însă deloc pregătit. Adică: mai întâi, oamenii din minister era mult prea ataşaţi practicilor de până atunci şi a fost greu pentru mulţi să le abandoneze. Îmi aduc aminte de o colegă din Direcţia de Învăţământ Superior care m-a întrebat: – Dacă nu mai dăm astfel de aprobări, cu ce ne mai ocupăm? Nu e pericolul să ne pierdem posturile? – Vom elabora metodologii, vom propune politici, am sugerat eu; cred că vom avea foarte mult de lucru. Şi chiar aşa a fost. Ani de-a rândul Ministerul a trebuit să producă metodologii noi care, treptat, au modificat modul în care se comportă universităţile. E pilduitoare după mine una dintre primele.

Până în 1995 admiterea în invăţământul superior era făcută sub mâna de fier a ministerului. Acesta publica în fiecare an o metodologie foarte minuţioasă, însoţită de mai multe anexe. Una dintre ele indica pentru fiecare specializare universitară probele de admitere, manualele după care se dădeau acestea, temele din ele etc. Universităţile nu aveau aproape nicio autonomie în

[9] În acea vreme cartea lui Osborne şi Gaebler *Reinventing Government*, Addison Wesley, Reading, 1992, una dintre cele mai cunoscute pledoarii pentru ideile managementului public, îmi era un fel de călăuză. Potrivit abordării de tip management public, în instituţiile publice accentul e pus pe rezultate, mai degrabă decât pe proceduri; sunt formulate standarde şi măsuri de performanţă explicite, prin care obiectivele sunt clar definite, iar ţintele stabilite; este stimulată o mai mare competiţie în sectorul public: se utilizează contracte, proceduri de licitaţie publică, externalizarea unor activităţi, dereglementarea; central devine managementul profesional în sectorul public, în care managerii publici trebuie lăsaţi să facă management; în acelaşi timp, se pune un accent deosebit pe disciplină şi parcimonie în utilizarea resurselor.

organizarea admiterii. Dar totul urma să se transforme potrivit legii noi a educației. Așa că am trimis de la la Direcția Generală o notă foarte scurtă, prin care anunțam universitățile că intră în atribuțiile lor organizarea admiterii și că sunt solicitate ca până la sfârșitul lui ianuarie să comunice cum procedează – care sunt probele la admitere, ce manuale vor folosi (li se cerea doar să folosească manuale admise) etc. A trecut vremea și nu am primit niciun răspuns. Am dat telefoane să întreb ce se întâmplă. De fapt, procedura pe care o aplicam era una clară de dereglementare. Dar universitățile nu erau pregătite pentru aceasta. Răspunsurile lor au fost foarte interesante. Cele mici au indicat o motivație simplă: nu își pot asuma singure o cale, așteaptă să vadă cum vor proceda cele mari. În domeniul economic, propunerile Academiei de Studii Economice au fost urmate de majoritatea universităților cu astfel de programe; propunerile Politehnicii din București au fost preluate de celelalte universități tehnice. În loc să apară imediat o diversificare puternică, regula a constat în alinierea în spatele alegerilor făcute de cele mai prestigioase universități. Abia după un an-doi au apărut și diferențele.

Respingerea conservatoare a schimbărilor mi-a apărut foarte repede ca una dintre cele mai mari probleme pe care orice încercare de „reformă" le va pune. Universitățile sunt organizații mari, adesea bine (chiar prea bine) așezate. Structurile lor se pot mișca foarte greu, dacă în genere pot fi clintite. De aceea e nevoie ca impulsul să fie atașat unui punct foarte sensibil, sau să reușească să se infiltreze până în profunzimea sistemului. Și e nevoie de atingerea unei mase critice. S-a întâmplat așa ceva? Cred că foarte rar, pentru perioade scurte și niciodată prin afectarea tuturor componentelor esențiale. Restul acestui text va indica, iar și iar, cum s-au întâmplat toate acestea.

1.2. Starea de fapt

În 1996 au fost organizate alegeri parlamentare și prezidențiale. Ca președinte al țării a fost ales Emil Constantinescu, fostul rector al Universității din București. A avut loc atunci prima schimbare democratică a guvernului: acesta a fost format de Convenția Democratică din România, împreună cu Uniunea Social-Democrată (formată din Partidul Democrat și Partidul Social-Democrat din România). Prim-ministru a fost desemnat V. Ciorbea (un cunoscut sindicalist, în acel moment primar general al municipiului București). După un an în care ministru al educației a fost V. Petrescu, în decembrie 1997 e numit în această funcție profesorul A. Marga, rector al Universității Babeș-Bolyai. Îl cunoșteam bine, fiindcă eram amândoi profesori de filosofie, ba chiar amândoi predam cursuri similare (de logică) la facultățile noastre[10]. Imediat numit ministru, mi-a solicitat să formez un grup de lucru care să elaboreze o diagnoză a sistemului de învățământ românesc la acel moment[11]. Împreună cu Mihaela Miroiu, Vladimir Pasti și Gabriel Ivan am realizat un document destul de extins, care a fost publicat în vara lui 1998 de Editura Polirom cu titlul *Învățământul românesc azi.*

[10] Am fost secretar de stat pentru învățământul superior în timpul ministeriatului prof. Marga. Dapă anul 2000 am avut puține contacte cu dânsul, doar în plan profesional (am fost în mai multe rânduri membri în aceleași comisii de doctorat).

[11] Ca și ministrul L. Maior, A. Marga avea o clară concepție asupra modului în care se elaborează și se aplică o politică publică. Elaborarea de studii, făcute de specialiști din afara structurilor guvernamentale, îi apărea ca o cerință *sine qua non* a promovării unor schimbări în sistemul de învățământ. Desigur, una este să fie elaborate astfel de studii – și cu totul altceva e ca ele să fie și luate în seamă. Nici în vremea ministeriatului lui A. Marga nu s-a prea întâmplat așa ceva; dar măcar s-au solicitat astfel de, le spunem acum, „policy papers".

În acest paragraf voi relua unele idei din capitolul dedicat în acel volum învățământului superior, la care voi adăuga însă alte observații. Imaginea în care îmi apărea învățământul universitar românesc în 1998 era a unei lumi caracterizate de prefaceri instituționale încă nestructurate. Deschiderile erau mari, oportunitățile imense. Parea că aproape totul este posibil. Rămânea doar ca acest posibil să fie și actualizat; și anume să fie actualizat ceea ce era dezirabil. Or, tocmai aici a apărut schisma: ceea ce s-a actualizat diferă într-o măsură uriașă atât de ceea ce am sperat atunci, cât și de ceea ce într-o mare măsură s-a urmărit prin politicile aplicate[12].

1.2.1. Caracterizare generală

Primul deceniu scurs din decembrie l989 a a însemnat schimbări adânci, diferențieri dramatice în evoluția diferitelor segmente ale învățământului superior românesc, dar și prezervarea (chiar dacă printr-o schimbare la față) a structurilor lui conservatoare. Perioada 1990-93, prelungită până la apariția legii învățământului,

[12] Susținerile pe care le voi face în continuare au la bază două tipuri de experiențe. Pe de o parte, ca profesor de știință politică am lucrat mult în domeniul numit „politici publice": studiul elaborării, implementării și evaluării politicilor elaborate de instituțiile de stat. Sunt de aceea tentat să încerc să înțeleg teoretic politicile propuse și, îndeosebi, structurile de stimulente care le caracterizează. Pe de altă parte, am avut în anii de după 1996 o extinsă experiență de conducere în sistemul de învățământ superior românesc. În 1998 am fost numit director al Agenției Naționale Socrates. Apoi, în 1999 – 2000, sub ministeriatul lui A. Marga, am fost secretar de stat pentru învățământul superior. În 2006 am revenit în poziții care mi-au permis să cunosc și chiar să particip la elaborarea unor politici la nivel național pentru învățământul românesc. Până în 2013 am fost membru al Consiliului Agenției Române de Asigurare a Calității în Învățământul Superior (ARACIS) și vicepreședinte al Agenției în perioada 2009 – 2013. Din 2011 și până în 2015 am fost președinte al CNFIS. După ce în 2001 m-am transferat de la Universitatea din București la SNSPA am fost decan al Facultății de Științe Politice și apoi președinte al universității.

în vara anului 1995, a fost într-o mare măsură una a unei tranziții pe care am putea-o caracteriza ca fiind spontană. Cea de-a doua, din 1995 și până către 2000, s-a caracterizat prin constituirea unui echilibru între presiunile venite dinspre universități și instrumentele utilizate de Ministerul Educației.

Tranziția spontană. La începutul anilor '90 școala românească se afla într-o situație inedită: apăruseră procese noi și era nevoie să se producă transformări pe care guvernarea era incapabilă să le provoace sau măcar să le gestioneze. Până atunci ministerul controlase pe cale administrativă cvasitotalitateaa aspectelor vieții universitare. Dar legea învățământului din 1968 (modificată în 1977) devenise în mare măsură inaplicabilă. Fenomene ca: dezvoltarea curriculară, deschiderea internațională, apariția unor noi structuri instituționale – universități de stat, facultăți și programe universitare noi (unele de tip nou: programe de studii postuniversitare), universitățile particulare – presiunile în favoarea autonomiei universitare scăpau capacității ministerului de a le cuprinde. Universitățile se mișcau mai repede decât reacționa ministerul. Și, de aceea, activitatea acestuia a fost mai curând de a răspunde provocărilor venite spre el, iar nu de a produce el schimbări. Caracterul reactiv era asociat cu cel selectiv: de exemplu, deși în acea perioadă au apărut zeci, ba chiar sute de instituții de învățământ superior particulare, pentru minister ele nu existau. Ca urmare, clocotului vieții universitare i s-au adăugat haosul, confuzia legislativă și instituțională.

Învățământul superior românesc arăta în 1993 în multe privințe de nerecunoscut. Abia atunci ministerul a reușit să declanșeze un proces anevoios de reașezare în noi cadre legislative a situației deja constituite. S-a elaborat o carte albă a reformei, s-a promulgat legea nr. 88/1993 privind acreditarea instituțiilor de învățământ superior și recunoașterea diplomelor și s-a elaborat proiectul legii învățământului.

Tranziția spre un nou echilibru. Odată cu apariția legilor acreditării și a învățământului (urmate în 1997 de promulgarea Statutului cadrelor didactice) învățământul universitar românesc a intrat într-o nouă matcă. Instituțiile de învățământ, cele noi ca și cele vechi, au fost supuse unei proceduri de evaluare. Toate aceste instituții – de stat sau particulare, civile sau militare – sunt judecate după aceleași standarde. Nu a fost ușor să se accepte că, de pildă, o persoană obține titlul de profesor sau conferențiar nu prin hotărârea patronului universității particulare sau prin ordinul de zi al comandantului universității militare[13], ci prin parcurgerea unor standarde naționale. Apoi, s-a legiferat autonomia universitară și s-au creat organisme naționale de nivel intermediar între minister și universități, precum Consiliul Național de Cercetare Științifică Universitară (CNCSU), Consiliul Național pentru Finanțarea Învățământului Superior (CNFIS), Consiliul Național de Atestare a Titlurilor, Diplomelor și Certificatelor Universitare (CNATDCU). Una peste alta, filosofia încastrată în cele trei legi a devenit, mai mult sau mai puțin, efectivă.

Cadrul instituțional creat era, neîndoielnic, un pas înainte. El era îndeajuns de larg pentru a acomoda toate procesele care avuseseră loc și de a stimula altele. Dar în el erau ascunse și tendințele de osificare, care în timp au devenit tot mai explicite. Astfel,

1. La mijlocul anilor '90 ministerul a realizat că învățământul universitar nu mai poate fi administrat, ci că trebuie condus. Răspunsul la această provocare a constat, în primul rând, în transformarea funcției lui de reglementare. Excesul de reglementare devenise sufocant, în timp ce instrumentelor financiare incluse în politicile publice, ca promotoare de

[13] Îmi aduc aminte de curajul și determinarea persoanelor din conducerea Ministerului Apărării Naționale din acea perioadă pentru a aplica standardele academice în instituțiile militare de învățământ superior.

stimulente de acțiune, aveau un rol insignifiant. De aceea, schimbarea de paradigmă în acțiunea Ministerului a mers exact în aceste două direcții: pe de o parte, dereglementare; pe de altă parte, utilizarea pârghiilor financiare în locul celor administrative.

2. De la sfârșitul anilor '90 s-a diminuat puternic presiunea dinspre universități spre schimbare. În cadrul lor noile structuri de putere create, noile oligarhii academice au ajuns rapid să reprezinte chiar un obstacol împotriva transformărilor de profunzime și să își subordoneze acestui scop însăși dorita autonomie universitară. Față de perioada anterioară, situația e răsturnată: ministerul nu mai e nevoit să răspundă pasiv unei realități prea dinamice. Dimpotrivă, el devine factorul activ, care împinge din spate, sapă la temelia unor structuri rezistente[14]. Foarte important, „reformele" se adresează adesea nu structurilor moștenite din perioada ceaușistă, ci, dimpotrivă, celor care au luat naștere și deja s-au osificat în anii tranziției. Pentru schimbare ministerul putea conta mult mai puțin pe sprijinul „de jos", de la universități sau de la (prea politizatul) Consiliu Național al Rectorilor[15] (CNR).
3. Două tipuri de atitudini s-au născut atunci. Ele au caracterizat într-o mare măsură până astăzi politicile promovate de minister. Una este reformistă; a doua este conservatoare.

Atitudinea reformistă se bazează pe ideea că schimbarea în învățământul universitar românesc este greu de realizat endogen.

[14] Probabil că ministeriatul lui A. Marga e exemplar în acest sens: febra reformelor pe care le-a promovat de sus în jos are această explicație.

[15] Cu excepția perioadei în care a fost condus de prof. Ioan Mihăilescu, CNR a devenit tot mai mult dependent de constrângerile politice, sub mandatele lui Emil Constantinescu, Sergiu Chiriacescu, Ecaterina Andronescu și Sorin Câmpeanu. Uneori luările de poziții ale CNR asu fost jenante din această perspectivă.

Instituțiile existente (adică regulile, normele care funcționează) nu o stimulează, dimpotrivă favorizează păstrarea status-quo-ului. Dar astfel se naște pericolul ca universitățile românești să fie tot mai puțin competitive: absolvenții sunt tot mai puțin pregătiți, mai dificil de integrat pe piața muncii, iar cercetarea e de o calitate joasă. De aceea, e nevoie de o acțiune de sus în jos: Ministerul trebuie să gândească și să aplice un nou cadru instituțional care să stimuleze universitățile, precum și profesorii și cercetătorii din acestea, să înfrunte competiția și să aibă rezultate mai bune.

Cea de-a doua atitudine este conservatoare: sistemul de învățământ universitar, se susține, ar avea în el însuși semințele dezvoltării; care sunt organice, exprimă nevoile acestuia (și ale unei mari părți a cadelor didactice și a cercetătorilor). Uneori schimbările sunt chiar rele și nu sunt acceptate de „sistem", de aceea e bine să se revină la cadrele instituționale vechi, dar bine împământenite și împărtășite pe scară largă. Schimbarea, dacă este să fie, vine de jos în sus.

Istoria învățământului superior românesc, de la mijlocul anilor '90 până azi, este una a unui balans, a unei oscilări între cele două tipuri de atitudini. Ministeriatul lui A. Marga (1997 – 2000) a fost explicit reformist, cu ambiția de construi rapid cadrele instituționale și sistemul de stimulente pentru a impune universitățile românești pe harta internațională. Schimbările făcute tindeau să fie atotcuprinzătoare. Însă erau prea rapide; sistemul nu reușea să le integreze (și, adesea, nu le adopta sau făcea acest lucru doar formal, ritualist). De aceea, a răsuflat ușurat[16] odată cu venirea la conducerea

[16] Exprimări precum cele din acest paragraf, referitoare la reacția „sistemului" de învățământ universitar față de încercările de a-l schimba, aș vrea să fie înțelese într-un sens mai degrabă metaforic. În fapt, e vorba de reacția persoanelor care lucrează în învățământul superior, pe posturi didactice sau administrative, precum și pe cele de conducere – în facultăți, universități sau Minister. Când zic că sistemul a răsuflat ușurat înțeleg că s-a constituit o masă

ministerului a Ecaterinei Andronescu (2000 – 2003): în acel moment stilul conservator a triumfat (şi a continuat sub ministeriatului lui Al. Atanasiu: 2003 – 2004). Dar în cei patru ani s-au acumulat imense deficienţe, iar învăţământul românesc era tot mai departe de nevoia modernizării şi de cel din ţările Uniunii Europene.

Un nou set de schimbări a fost iniţiat de M. Miclea (2004 – 2005). Dar, nebeneficiind de un sprijin politic şi financiar suficient din partea guvernului, el a demisionat, anunţând că astfel nu îşi poate îndeplini ţintele propuse. Anii ce au urmat au fost din nou de băltire, din nou o victorie de etapă a conservatorismului, sub ministeriatele[17] lui M. Hărdău (2005 – 2007), C. Adomniţei (2007 – 2008) şi din nou E. Andronescu (2008 – 2009).

Balansul continuă: în 2009 era acut observabil faptul că învăţământul universitar românesc era într-o stare de adormire care nu mai putea fi tolerată. De aceea, „de sus", noul ministru D. Funeriu (2009 – 2012) a început o nouă serie de reforme (incluzând adoptarea prin angajarea răspunderii de către guvern[18] a unei noi legi a educaţiei). Mandatul lui Funeriu este pilduitor pentru stilul reformist de politici. Pe de o parte, ele au fost necesare şi cu obiective corecte; ofereau deschideri clare şi şansa unui învăţământ românesc superior de calitate şi competititv. Pe de altă parte însă el nu a reuşit să atragă sprijinul unei mase critice de membri ai comunităţii academice româneşti, iar modul în care au

---

critică de membri ai acestuia care au reuşit să se opună cu succes încercării de reformă. Un fericit suflet de uşurare s-a auzit în mod repetat în România ultimelor două decenii; cel mai recent, despre care voi vorbi pe larg mai jos, a fost la sfârşitul lui martie 2015.

[17] Nu voi menţiona în această descriere miniştrii care au avut un mandat foarte scurt: A. Anton (2008) sau C. Baba (2012).

[18] Aceasta era la acel moment singura procedură prin care legea ar fi putut să treacă (deşi, de bună seamă, această procedură, chiar dacă legală, nu e uşor de acceptat). Guvernul Boc pierduse majoritatea din Senat şi nu avea nicio altă soluţie să-şi promoveze politicile.

fost promovate reformele a fost uneori fără consultarea actorilor relevanți (sau măcar cu explicarea acestor reforme), ba chiar voluntarist și de aceea impopular.

A urmat revanșa conservatoare[19]. În 2012 ea a început prin a fi penibilă. Un ministru (I. Mang) a trebuit să se retragă după o săptămână de la numire sub acuzația clară de plagiat; chiar nominalizarea lui era semnul evident al unei deteriorări grave a ideii de învățământ de calitate. În aceeași notă a urmat, interimar, L. Pop, care a acționat doar ca un comisar politic stalinist (e celebră desființarea de către el a CNATDCU, chiar în timpul în care acesta avea o ședință, sau numirea unui nou Consiliu Național de Etică, pentru a evita declararea plagiatului[20] primului ministru). După un scurt nou mandat al Ecaterinei Andronescu, lucrurile s-au așezat în matca așteptată, conservatoare, sub ministeriatul protejatului ei, M. Costoiu (2012 – 2014). Lipsindu-i vreo viziune asupra învățământului universitar românesc, el a înghețat orice reformă sau, când a putut, a instaurat vechile reguli – dacă nu le-a substituit și pe acestea cu arbitrariul deciziei personale[21].

---

[19] Fiecare din cele două atitudini, chiar dacă se leagă mai mult de un anumit curent ideologic (cel reformist de liberalism, cel conservator de social-democrație) nu e în chip necesar expresia unui tip de politică. Cum am văzut, miniștri conservatori în sensul menționat au fost și unii care, formal cel puțin, aparțineau dreptei politice românești.

[20] Plagiatul al cărui autor a fost Victor Ponta indică mlaștina în care se află educația universitară din România. Evident, Ponta nu este singurul doctorand care a plagiat; dar faptul că cineva poate plagia iar apoi gestul său să nu aibă consecințe academice, și de asemenea nicio sancțiune cel puțin morală la nivelul spațiului public denotă grava degradare a normelor în societatea românească. Paradigmatică în sensul lipsei cosntrângerilor morale publice este, alături de furtul intelectual, lipsa măsurilor efective în cele mai multe unviersități românești împotriva unui fenomen ca hărțuirea sexuală.

[21] Între 2012 – 1014 ministru plin al educației a fost R. Pricopie. Dar el a fost marginalizat și nu a reușit să determine politicile din învățământul universitar și din domeniul cercetării științifice. R. Pricopie îmi fusese doctorand și fusese ales rector al universității în care predau. Din 2011 eu eram

Chiar dacă dansul a fost mai degrabă de forma doi paşi înainte, unul singur înapoi, sub multe aspecte învăţământul superior românesc a acumulat în timp probleme grave; instituţiile sunt rigidizate, regulile sunt tot mai mult îndeplinite formal (dacă se mai întâmplă şi aşa ceva), iar supravieţuirea (dată şi de o cronică subfinanţare) a devenit obiectivul central al universităţilor, fie ele de stat sau particulare.

1.2.2. Reglementările

Funcţionarea sistemului de învăţământ e reglementată în diferite feluri: legi, hotărâri de guvern, ordine ale ministrului educaţiei naţionale, reglementări interne ale instituţiilor de învăţământ. Elaborarea acestor acte normative a fost considerată forma de căpătâi de conducere a învăţământului. A conduce un domeniu al învăţământului înseamnă a produce o normă de funcţionare a aceluia. A nu conduce un domeniu al învăţământului înseamnă a-l lăsa nereglementat, pradă arbitrariului şi haosului. Ecuaţia: reglementare = obiectivitate şi ordine; nereglementare = arbitrariu şi haos a stat la temelia atât a activităţii ministerului cât şi a universităţilor.

Politicile publice se bazează în foarte multe cazuri pe reglementări. Ele induc normele noi, stimulează universităţile precum şi persoanele care lucrează în ele să dezvolte anumite tipuri de comportamente şi să inhibe altele. Cu alte cuvinte, contribuie la formarea unor instituţii sociale noi. Seturile de reglementări elaborate între 1993 şi 1997, urmate de cele de aplicare a lor au avut un rol esenţial în evoluţia învăţământului superior; la fel, adoptarea legii 1/2011 a educaţiei a declanşat noi schimbări şi a favorizat noi

preşedinte al CNFIS. Dată fiind dificultatea de a colabora cu Miisterul, în toată perioada de după 2012 de nenumărate ori am vrut să renunţ la această funcţie. Ministrul m-a sprijinit în câteva momente importante de criză.

comportamente. Dar cel puțin doi factori au diminuat relevanța și capacitatea noilor reglementări de a funcționa eficient. Din nefericire, aceștia nu sunt specifici învățământului, căci pot fi regăsiți în toate domeniile vieții sociale.

Primul e incapacitatea de a implementa corect și eficient politicile publice promovate. Așa cum observa acum mai bine de o jumătate de veac M. Manoilescu, „pentru român, a organiza pe hârtie, în texte și paragrafe, este una din cele mai mari voluptăți. Statul român a fost construit, dacă nu ca un castel de cărți de joc, în orice caz ca unul ridicat din teancuri de coduri"[22]. Ideea că, odată ce a fost emisă o reglementare, problema e ca și rezolvată a predominat adesea. Accentul asupra eficienței acțiunilor sau asupra calității este înlocuit cu cel asupra controlului birocratic al respectării formale a regulilor. Mai mult, implementarea e înțeleasă nu ca instrument de învățare și perfecționare, ci mai curând se concentrează pe deficiențe și promovează sancționarea. În sfârșit, ea nu stimulează reacția „de jos", sau coagularea unor alternative mai bune, ci tinde să păstreze și să contribuie la sclerozarea practicilor existente.

Al doilea factor privește stabilitatea cadrului instituțional. O universitate are nevoie de un cadru stabil în care să poată să planifice activitățile pe o perioadă nu doar foarte scurtă, ci medie; un cadru didactic universitar care dorește să acceadă pe o poziție mai înaltă va trebui să îndeplinească standarde academice pentru atingerea cărora va trebui să dedice ani buni de muncă. Dar dacă acestea se modifică aproape în fiecare an, încercarea sa de a-și programa cariera devine lipsită de sens. Or, legea educației a fost modificată până în 2011 de zeci și zeci de ori: mai mult, schimbările nu au fost corelate – iar rezultatul nu a constat într-o imagine coerentă. La fel, după adoptarea legii 1/2011 și aceasta a fost modificată (în 2012,

[22] M. Manoilescu, *Rostul și destinul burgheziei românești*, Editura Athena, 1997, p. 260.

2013 şi 2104 în perioada dintre Crăciun şi anul nou s-a născut o „tradiţie" în acest sens; şi nu de puţine ori modificările aveau un aer neconstituţional).

Desigur, dinamica uriaşă a învăţământului superior, atât în România cât şi în lume (sau chiar doar în Europa: să ne gândim fie şi numai la ceea ce s-a numit „procesul Bologna") a făcut necesar un nou aranjament instituţional, o nouă lege cadru a educaţiei. Dar această schimbare a tot fost amânată. În ministeriatul lui M. Miclea au fost realizate multe runde de discuţii asupra conţinutului unei noi legi. La acestea participau persoane politice implicate la un moment dat în învăţământul superior (ca miniştri sau ca secretari de stat), dar şi alţi experţi sau personalităţi din marile universităţi. Aceste discuţii au continuat, în timpul mandatelor lui M. Hărdău şi C. Adomniţei. Încă era un sentiment că e posibil să se coopereze, chiar dacă opţiunile politice erau diferite. Era încă subiacentă ideea că opţiunile majore în acest domeniu nu numai că ar trebui să fie, dar chiar erau expresia unui anumit consens (am în vedere şi frecventa referire în spaţiul public la educaţie ca prioritate „naţională", adică într-un fel „a tuturor"). Anii '90 au fost poate cei mai relevanţi[23]; dar şi în deceniul ulterior chestiuni privind aplicarea procesului Bologna, sau accentul pe calitate în evaluare programelor de studii şi a universităţilor, în cercetare şi în evaluarea resursei umane au reprezentat prezumţii niciodată contestate direct şi explicit de vreunun decident din Ministerul Educaţiei.

[23] Un mic exemplu: în 1999 – 2000 eram secretar de stat pentru învăţământul superior. Atunci când în Parlament urma să susţin anumite legi colaboram cu uşurinţă pentru fi sprijinit cu membrii opoziţei de atunci: prof. A. Stanciu, de la PRM, ştia bine cum să distingă între interesul de partid (un interes adesea mai degrabă vocal) şi obiectivele reale ale politicilor educaţionale; cu prof. E. Andronescu discutam multe dintre prevederi, înainte de întâlnirile formale, ajungeam împreună la puncte de vedere comune iar apoi sau le propunea dânsa iar eu le susţineam, sau le propuneam eu iar dânsa le întărea.

Discuțiile s-au formalizat, prin înființarea în 2007 a unei Comisii prezidențiale care a urmărit realizarea unui pact pe educație. Opinia mea este însă că însăși această formalizare a dăunat, fiindcă a mutat accentul de la oamenii din partidele politice care puteau influența politicile publice educaționale către conducerile partidelor: din acel moment cooperarea și concilierile au devenit iluzii[24]. Când a fost adoptată prin angajarea răspunderii de către guvernul Boc, noua lege a educației avea multe componente care nu fuseseră discutate; nu trebuia neapărat să fi fost agreate, dar măcar ar fi putut fi făcută cunoscută opțiunea politică, imaginea strategică asupra viitorului educației superioare pe care legea o propunea. Fără acestea, legii i-a lipsit dintru început o anumită legitimitate (exploatată imediat extins de către adversarii politici ai guvernului Boc), pe care însă într-o măsură ar fi meritat-o prin conținutul și marile ei opțiuni.

1.3. Stiluri dominante de politici publice

În ultimii 20 de ani în societăți precum cea românească au avut loc câteva procese lente și de aceea greu de surprins la vedere, care însă cred că au marcat foarte mult, și anume în adâncime, conținutul și modul în care au fost realizate și au fost aplicate politicile publice – în general și de asemenea, de așteptat, în domeniul universitar. În această secțiune mă voi opri ceva mai pe larg doar la unul dintre acestea. E vorba de subtila mișcare în viața publică dinspre, aș zice, un stil dominant liberal spre unul etatist de înțelegere

[24] *Raportul Comisiei Prezidențiale pentru analiza și elaborarea politicilor din domeniile educației și cercetării*, dat publicității în iulie 2007, dădea expresie divergențelor politice prin chiar formularea fermă în prima lui frază a unei susțineri asupra căreia consensul politic era imposibil. Potrivit *Raportului*, învățământul românesc are patru mari probleme: este ineficient, nerelevant, inechitabil și de slabă calitate.

și de acțiune. Stilul politicilor publice s-a schimbat în această perioadă, chiar dacă acest lucru nu a fost aproape niciodată exprimat direct; tranziția a fost lentă, tacită și a trecut fără nicio dificultate peste identitatea decidenților la nivelul autorităților statului. Nu au contat partidul, orientarea politică sau „familia politică europeană" a celor care au produs și au aplicat politicile publice. Ca un nor care se mișcă necontenit pe cer, dar fără să îl simți, un stil dominant a cedat locul altuia, iar politicile publice dominante într-un moment sau altul au purtat o pecete specifică.

Spuneam într-o secțiune anterioară că eu, ca persoană individuală, am fost puternic influențat de abordări de tip liberal. Când am avut posibilitatea, am încercat la rândul meu să influențez în acest sens și stilul politicilor publice. Dar aici nu mă voi concentra pe experiența mea personală. Voi aborda problema într-un mod mai general. Cred că în acești 20 de ani politicile publice s-au constituit și au fost acceptabile doar dacă ele puteau fi recunoscute ca ținând de un complex (structurat) de idei, de valori și de credințe, constituind ce numeam aici „stil" de politici. În ultimul deceniu, acest stil a devenit cu încetul unul etatist, care caută soluția problemelor sociale în intervenția mai mult sau mai puțin activă și permanentă a statului. În deceniul anterior el a fost mai degrabă unul liberal: schimbările dorite erau legate de punerea în fața actorilor sociali a unor stimulente specifice, care să îi determine să acționeze într-un fel și nu în altul, și anume îndeosebi prin extinderea capacității lor de a acționa liber, dar și prin dezvoltarea unor relații de competiție între ei.

În orice societate de azi educația universitară are un rol uriaș: pe de o parte, e nevoie de o forță de muncă tot mai calificată în toate domeniile sociale – iar universitățile au cea mai mare capacitate să o pregătească; pe de altă parte, universitățile au avut și au un impact tot mai mare asupra economiei și societății. Ele furnizează bunuri publice esențiale pentru funcționarea și pentru progresul

societății. De aceea, guvernarea are un rol esențial în sprijinirea universităților pentru ca ele să furnizeze în continuare aceste bunuri. Ba chiar se poate spune că responsabilitate guvernamentală în acest sens devine crucială[25]. Dar modul efectiv în care se face acest lucru – cu alte cuvinte aranjamentele instituționale fundamentale – diferă mult de la țară la țară, de la un moment la un alt moment în istorie.

În esență, rolul guvernării se poate defini în câteva mari scheme. Trei sunt cele mai importante[26]:

1. *Schema statului care controlează.* Statul este cel care reglementează și controlează condițiile de acces în universitate, curriculumul, cerințele pentru obținerea titlurilor, numirea și retribuirea cadrelor didactice. Statul controlează uneori chiar aspecte rutiniere, minore, de zi cu zi ale activității universității. Finanțarea educației universitare este clar responsabilitatea statului, care are control hotărâtor asupra cheltuielilor făcute de IÎS.
2. *Schema statului care supervizează.* Imediat după 1989 țările foste socialiste au început să se mute rapid către o nouă schemă de guvernare a educației universitare. Universitățile au reușit să se bucure de o autonomie tot mai mare pe multe dimensiuni ale activității lor. Ele își stabilesc politicile interne, prioritățile; adesea fac acest lucru beneficind de o autonomie financiară ridicată; acționează chiar aplicând ideile „managementului public" și creând mecanisme competive

[25] Așa cum se știe, în general în lipsa intervenției guvernamentale (și în condițiile în care acțiunea colectivă a principalilor actori dintr-un domeniu este dificil de realizat), bunurile publice – iar educația superioară produce astfel de bunuri – tind să fie furnizate într-o cantitate insuficientă.

[26] Aici mă bazez pe abordarea din Taylor, J., Miroiu, A. (2002), *Policy-Making, Strategic Planning, and Management of Higher Education*, UNESCO-CEPES, București, pp. 19 – 21.

în diverse zone precum cercetarea sau atragerea de studenți. Statul conduce, dar numai de la distanță: formulează politici foarte generale și susține dereglementarea; își păstrează doar câteva dintre prerogative, precum aplicarea unor instrumente de asigurare a calității sau menținerea unor sisteme prin care să asigure respectarea legalității în activitățile IÎS.

3. *Schema pieței libere.* În acest caz statul intervine la un nivel minimal în sistem: favorizează competiția, apariția de noi IÎS (precum cele private, confesionale sau locale), susține doar strategic anumite domenii – îndeosebi de cercetare) – iar inițiativa, dar și responsbilitatea se constituie la nivelul universităților. Piața este principalul mecanism prin care se reglează modul de desfășurare a activităților la nivelul fiecărei IÎS.

La noi în țară prima schemă de a gândi rolul guvernării a fost chiar din primii ani de după 1989 delegitimată; ceea ce nu înseamnă că a fost și abandonată. Rutinele birocratice, teama de a risca și de a introduce instrumente noi, cu consecințe adesea dificil de anticipat, în general conservatorismul structurilor birocratice au păstrat mult timp elementele esențiale ale unui control puternic al statului asupra sistemului universitar. Acesta a rămas nu doar controlat, ci într-o măsură deloc neglijabilă direct administrat de birocrația ministerială. (Am invocat mai devreme, pe cazul sistemului universitar, câteva dintre aceste urme păstrate în mai tot deceniul de după 1989.)

Dar un nou stil de a face politici avea nevoie de mai mult decât de o imagine ideologică, fie aceasta chiar bine conturată[27]. Un

[27] Imaginea ideologică a așa-numitului Consens de la Washington e semnificativă în acest sens. Mai mult sau mai puțin, aceasta a girat multe dintre opțiunile de politici dar și dezbaterile (atât cât au fost) din anii '90.

stat care supervizează – aşadar unul liberal moderat[28] – formulează totuşi politici prin care construieşte noi instituţii; instituţii bazate pe implicarea activă a actorilor, pe stimularea competiţiei dintre ei ca mijloc de a-i provoca să producă rezultate de calitate mai înaltă. Începând cu *Carta albă* a învăţământului superior românesc din 1993 ideea că statul trebuie să se retragă din administrarea sistemului de învăţământ universitar şi să producă doar o ghidare generală a evoluţiei acestuia a devenit tot mai mult una acceptată implicit; dar odată cu promovarea principalelor legi ale educaţiei (am în vedere mai cu seamă Legea nr. 84/1995, dar şi Statutul cadrelor didactice din 1997) această abordare a devenit şi formalizată. Îmi aduc aminte că în acea perioadă tendinţa generală era aceea de a construi libertăţi de acţiune şi de a oferi oprtunităţi. S-a întâmplat acest lucru sub ministeriatul lui L. Maior, într-un guvern de stânga, dar şi sub cele ale lui V. Petrescu şi apoi A. Marga, într-o guvernare care explicit promova o abordare liberală[29].

Pentru învăţământul superior schema statului care supervizează s-a cristalizat într-o formulă foarte simplă: trebuie ca autonomia universitare (de altfel cu un statut de principiu constituţional) să devină cât mai extinsă şi să fie efectivă. Autonomia era un mecanism foarte direct prin care tendinţele dominatoare ale statului să poată fi puse sub control. Probabil că două dimensiuni ale autonomiei au dominat schimbarea (şi tot ele au fost apoi – de aşteptat! – puse sub presiune odată cu revenirea în forţă a tendinţelor statului de a

[28] Cea de-a treia schemă în care poate fi încadrat rolul guvernării este una a unui liberalism dus către extrem. Chiar dacă în societatea românească susţinătorii acestuia au reuşit uneori să ridice în spaţiul public ideile unei astfel de abordări, ei nu au avut vreodată un impact semnificativ; cel puţin acesta e cazul politicilor din domeniul educaţiei universitare.

[29] Accentuez acest lucru, tocmai pentru a deosebi între, pe de o parte, abordarea liberală sau etatistă şi, pe de altă parte, cea cea reformatoare sau conservatoare. Poţi încerca să reformezi folosind fie instrumentele pieţei, fie cele ale statului.

controla). Nu am în vedere autonomia în organizarea activităţilor didactice şi de cercetare, ci 1) autonomia organizaţională; şi 2) autonomia financiară[30]. Prima dimensiune priveşte capacitatea universităţilor de a-şi construi autonom propria structură internă (programe de studii, departamente, facultăţi). Cea de-a doua a apărut treptat în prim plan, a cunoscut mutaţii extrem de mari (şi, din păcate, când astăzi stilul etatist domină, sunt de-a dreptul uitate principiile care păreau de neclintit acum un deceniu şi jumătate).

Un exemplu care îmi pare interesant în ceea ce priveşte structura organizaţională e următorul. O universitate are dreptul necontestat de a promova programe de studii care corespund strategiei sale de dezvoltare (deşi, ca să fim sinceri, cel mai adesea promovarea unui nou program de studii se face din cu totul alte motive: speranţa că vor fi atrase noi resurse, sau interesele unor grupuri din interiorul universităţii). Guvernarea poate să permită sau nu organizarea unui nou program de studii. Dacă ar adopta o schemă de tipul pieţei libere ea ar presupune că în domeniul universitar chiar funcţionează o competiţie eficientă, în stare să elimine oferta de calitate proastă. Dar aşa ceva a fost ca şi imposibil de admis. În România primii ani de după 1989 au fost exemplari nu pentru formarea de pieţe „funcţionale". Ne amintim, apăruseră peste două sute şi cincizeci de organizaţii noi, care se chemau universităţi; unele nu aveau nici un fel de bază materială ori resurse umane (un exemplu era celebru – o astfel de „universitate" îşi stabilise sediul într-un garaj de maşină, într-o mică localitate). Statul a trebuit să intervină prin

[30] Un aspect foarte important la politicilor în domeniul universitar constă în asigurarea echităţii. Nu îl voi discuta aici, din păcate. Am inclus însă în partea a doua a volumului un articol elaborat împreună cu V. Proteasa, *Sunt talanţii cheltuiţi cu înţelepciune? Subvenţiile pentru studenţi în, România*, care se apleacă asupra unora dintre aceste politici. Un document important pentru înţelegerea echităţii şi accesului în învăţământul superior a rămas, chiar şi azi, Vlăsceanu, L., Dima, A.-M., *Întâlnire cu studenţii*, Paideia, Bucureşti, 2000.

instrumentul acreditării. Dar erau două opțiuni: să se acrediteze fiecare program de studii sau să se acrediteze organizația ca atare, iar apoi această să aibă autonomia de a desfășura programele de studii pe care le dorește. La începuturi a doua opțiune era greu de admis. De aceea, Consiliul Național de Evaluare și Acreditare Academică (CNEAA), creat prin legea nr 88/1993, a preferat prima opțiune.

Astăzi lucrurile sunt însă într-o mare măsură diferită. Există mult mai multe mecanisme pentru a garanta că un program de studii este de o calitate acceptatiblă pentru a fi oferit. Există astăzi mecanismul evaluării instituționale de către ARACIS, există o presiune mult mai mare și eficientă din partea altor actori sociali, în primul rând al societății civile. S-ar putea trece la aplicarea celei de-a doua opțiuni (ceea ce se și face în unele țări). Numai că aceasta ar însemna ca statul să renunțe la controlul mai strict asupra ofertei universitare de programe de studii. Or, azi un stil etatist de politici face ca propuneri de acest fel să fie ignorate. (Prin legea nr. 1/2011 a educației calea în acest sens e deschisă. Dar schimbarea metodologiei de evaluare instituțională a ARACIS, deși trebuia realizată pentru a aplica legea, a fost de atunci blocată și au rămas în vigoare mecanisme demult depășite.)

Din când în când puseurile etatiste sunt foarte puternice. Una din formele pe care le iau e următoarea: pentru ca un program de studii nou să fie oferit de o universitate e nevoie să i se determine oportunitatea. Mai e nevoie de încă un program în drept, alături de multele existente? (Și există într-adevăr foarte multe, oferite atât de universitățile de stat cât și de cele particulare.) Oricât ar părea de rezonabil, un astfel de argument este admisibil numai dacă admitem un model etatist foarte puternic. Căci el cere ca statul să controleze oferta academică. Însă dacă ne situăm într-o abordare potrivit căreia guvernarea doar supervizează, situația apre într-o lumină cu totul diferită. Acum problema nu e aceea dacă există deja îndeajuns de

multe programe de studii într-un domeniu, ci dacă acestea sunt și de calitate. Poate că unele existente nu sunt astfel, iar cel propus acum de o universitate este mai bun; cele vechi care nu îndeplinesc standarde înalte ar trebui să dispară. Nu statul trebuie să determine ce e oportun să existe ca program de studii; dimpotrivă, acest lucru ar trebui să se facă prin acțiunea forțelor din societate și din economie.

În anii '90, dar și în prima parte a deceniului care a urmat, libertatea universităților în promovarea programelor de studii a fost foarte largă. Ea a fost corelată și cu o cerere foarte mare de educație superioară: atât la universitățile particulare, cât și la cele de stat un număr mare de persoane s-au înscris pe așa-numitele locuri cu taxă. Inversarea acestei tendințe în ultimii șapte-opt ani nu numai că a produs o schimbare extrem de mare în politicile universităților însele, ci a oferit și statului un prilej nesperat de a-și întări rolul în sistemul universitar. Acum numărul de locuri pe care le distribuie Ministerul reprezintă o resursă mult mai importantă pentru universități. În toți anii de după 1989 Ministerul nu a renunțat la atributul de a distribui aceste locuri și, mai mult, la procedura tradițională de a face așa ceva: distribuția e oarecum istorică, dar lasă la dispoziția „pixului" ministerial îndeajuns de mult arbitrariu pentru ca universitățile să înțeleagă că statul le controlează resursele. Iar atunci când capacitatea universităților de a atrage alte resurse e limitată (a fost criza, fondurile pentru cercetare au scăzut extrem de mult, economia nu oferă oportunități etc.) „pixul" devine tot mai important, iar capacitatea universităților de a rămâne autonome e supusă unei presiuni și mai mari. Avem de-a face, așadar, cu o revenire a statului în postura de controlor al sistemului universitar, cu dominația unui stil etatist de elaborare și de aplicare a politicilor publice.

O ilustrare elocventă a acestei tranziții este, cred, istoria ascensiunii și apoi a disipării dezbaterilor despre „universitatea antreprenorială". Ce este aceasta? E o universitate caracterizată prin cel

puțin următoarele cinci trăsături[31]. Mai întâi, ea are un centru decizional puternic: în consecință, e capabilă să dea răspunsuri promte provocărilor din mediu; structura ei organizațională este axată pe eficiență și țintește inovația[32]. În al doilea rând, universitatea posedă o structură antreprenorială, care dezvoltă măsuri pentru integrarea universității în mediul economic și social, concentrează cercetarea pe cerințele și nevoile pieței, pe baza unor proiecte specifice și adesea în colaborare cu alți actori economici. În universitate se constituie centre care oferă programe de studii inovative, de scurtă durată, adresate unui public matur etc. În al treilea rând, universitatea își diversifică sursele de finanțare: fondurile provenite de la bugetul de stat ajung să aibă o pondere mai redusă în bugetul universității, care se constituie în mare măsură din alte surse[33], precum taxe de studii de la studenți și cursanți, proiecte în colaborare cu actori economici sau autorități locale, donații, activități economice

[31] Această caracterizare a universității antreprenoriale e făcută în B.R. Clark, *Crearea universităților antreprenoriale. Direcții de transformare organizațională*, Paideia, București, 2000. Două alte cărți au fost publicate acum un deceniu și jumătate: o traducere – C. R. Burton, *Spre o universitate antreprenorială*, Paideia, București, 2000 – și o alta, entuziastă chiar: V. Mureșan (coord), *Manifest pentru o universitate antreprenorială*, Punct, București, 2002.

[32] În multe universități tradiționale structura organizatorică era total diferită: facultățile și departamentele aveau o autonomie extrem de mare, universitatea ca atare fiind mai degrabă o structură laxă. (În țările din fosta Iugoslavie – ca să dau aici un exemplu din zona noastră – în bugetul de stat erau incluse direct fonduri pentru fiecare facultate din universitățile existente.) Nu întâmplător, atunci când au descris structurile organizaționale în care deciziile au un caracter puțin rațional, Cohen, March și Olsen și au tratat universitățile ca exemplare pentru «anarhiile organizate» (v. «A Garbage Can Model of Organizational Choice», în *Administrative Science Quarterly*, 17, 1, 1972, pp. 1 – 25).

[33] La mijlocul deceniului trecut nu erau deloc rare cazurile în care o universitate de stat din România obținea aproximativ 40% din fonduri din alte surse decât finanțarea de bază de la buget. Universitatea în care lucrez – SNSPA – a avut ani în care peste 60% din fonduri reprezentau «venituri extrabugetare».

desfăşurate direct de universitate sau prin firme înfiinţate de ea etc. În al patrulea rând, universitatea stimulează inclusiv financiar corpul său didactic să participe la aceste activităţi; cultura universitară tradiţională este îmbinată cu noile metode de management profesional. În sfârşit, în universitate este stimulată dezvoltarea unei culturi antrprenoriale: o cultură a iniţiativei şi inovării, dedicate organizaţiei, în care ideile interacţionează cu practica.

La sfârşitul anilor '90 ideile privind universitatea antreprenorială deveniseră, inclusiv în România, destul de populare. Legea nu doar că permitea, ci chiar stimula activităţile de acest tip ale universităţilor. Una dintre cele mai importante reglementări realizate în concordanţă cu această înţelegere a universităţii a fost crearea funcţiei de director general administrativ al acestora. Ideea era aceea de a despărţi activitatea academică de cea administrativă şi de a stimula iniţiativa. Numai că, în timp, scopul originar a fost marginalizat: această funcţie a fost adesea câştigată de universitari, care au dezvoltat stilul academic de management, iar prorectorii au luat asupra lor multe dintre atribuţiile directorilor generali administrativi. În timp, chiar dacă multe universităţi au continuat să dezvolte principiile antreprenoriale, priorităţile s-au schimbat. Nu managementul antreprenorial ghidează strategiile de dezvoltare ale univesităţilor. Iar criza economică de la sfârşitul deceniului trecut a accentuat aceste tendinţe.

Să ne oprim acum asupra celei de-a doua dimensiuni a autonomiei universitare care exemplifică trecerea de la un stil de politici la altul – cea financiară. În secţiunea următoare voi analiza pe larg aspecte mai curând tehnice ale acestei probleme. Aici aş vrea să mă opresc, pe scurt, asupra modului în care – ca abordare generală – autonomia financiară a reprezentat un caz exemplar al existenţei unor stiluri diferite de politici. Dominant în primul deceniu de după 1989, controlul de stat asupra universităţilor în plan

financiar a fost demolat în 1999, atunci când a fost introdus noul mecanism de finanțare a acestora[34]. Finanțarea a început să se facă prin formulă. De asemenea, una dintre cele mai importante schimbări a constat în aceea că fondurile alocate universităților trebuiau tratate ca venituri proprii ale acestora, care puteau fi gestionate în deplină autonomie de către acestea. Art. 171 din legea nr. 84/1995 republicată în 1999 prevedea între altele următoarele:

> (1) Instituțiile de învățământ superior de stat funcționează ca instituții finanțate din fondurile alocate de la bugetul de stat și din alte surse, potrivit legii.
> (2) Veniturile acestor instituții se compun din sume alocate de la bugetul Ministerului Educației și Cercetării, pe bază de contract, pentru finanțarea de bază și finanțarea complementară, realizarea de obiective de investiții, fonduri pentru burse și protecția socială a studenților, precum și din venituri proprii, dobânzi, donații, sponsorizări și taxe percepute în condițiile legii de la persoane fizice și juridice, române sau străine, și din alte surse. Aceste venituri sunt utilizate de instituțiile de învățământ superior, în condițiile autonomiei universitare, în vederea realizării obiectivelor care le revin în cadrul politicii statului din domeniul învățământului și cercetării stiințifice universitare. ...
> (11) Soldurile rămase la sfârsitul anului din execuția bugetului prevăzut în contractul instituțional, precum și soldurile aferente cercetării stiințifice universitare și veniturile extrabugetare rămân la dispoziția instituțiilor de învățământ superior și se cuprind în bugetul de venituri și cheltuieli al instituției, fără vărsăminte la bugetul de stat și fără afectarea alocațiilor de la bugetul de stat pentru anul următor.

[34] Mai pe larg această chestiune e tratată în capitolul 3: *Relația dintre calitate și finanțare – cazul românesc.*

În baza principiului autonomiei universitare, fondurile bugetare trebuiau astfel să fie tratate pur şi simplu ca venituri proprii, alocate pentru realizarea unei activăţi – desfăşurarea de programe de studii. (Oarecum, la fel cum sunt tratate fondurile pe care le primeşte o firmă care a câştigat un contract de asfaltare a unei străzi.) Alocarea acestora pe diverse capitole bugetare era pur şi simplu atribuţia universităţii. Fondurile puteau fi folosite în acest an sau în cel următor. Mai mult, era implicit faptul că determinarea numărului de posturi didactice şi nedidactice, precum şi scoaterea acestora la concurs erau iarăşi atributul doar al universităţii[35].

Anii în care acest stil de politici a fost aplicat, statul retrăgându-se pe o poziţie de supervizare, anii unei abordări deschise, liberale, au trecut însă rapid[36]. Încă la mijlocul deceniului trecut constrângerile cărora universităţile au început să le facă faţă au devenit tot mai dure. A reînceput să fie controlat modul în care în bugetul universităţii sunt alocate fondurile provenite de la buget. Pentru cele din finanţarea de bază nu s-a mai admis orice fel de utilizare. Mai mult, încetul cu încetul chiar fondurile extrabugetare au devenit „fonduri atrase la bugetul de stat" şi deci au trebuit gestionate potrivit aceloraşi principii ca şi cele bugetare.

[35] Ministerul trebuia doar să fie informat. Îmi aduc aminte că în toamna anului 1999 rectorul de atunci al Universităţii Politehnica din Bucureşti a decis eliminarea a mai bine de 2000 (!) de posturi din structura universităţii. Cele mai multe erau vacante. Dar altele nu: de pildă, el avea în vedere chiar posibilitatea realizării de «disponibilizări colective».

[36] Una dintre ultimele răbufniri cu succes ale stilului liberal de a construi politicile publice a fost legată (în anii 2005 – 2006, îndeosebi în timpul ministeriatului lui M. Miclea) de construcţia instituţională a ARACIS. Agenţia a primit, în conformitate cu standardele europene, o autonomie ridicată. Nu depinde de Minister, dar nici de Parlament (precum fusese înainte cazul cu CNEAA). Nu am însă aici spaţiul să detaliez presiunile politice ulterioare pentru subordonarea Agenţiei, nici încercările de a i se lua din atribuţii şi a le transfera către Minister.

Această trecere nu a avut culoare politica. Spiritul etatist a caracterizat toate guvernările care au urmat. Acest lucru trebuie subliniat, căci unele dintre cele mai agresive atacuri împotriva autonomiei universitare s-au petrecut în timpul guvernării „de dreapta" din 2009 – 2012. În perioada crizei guvernul Boc a luat măsuri care practic au demolat cam tot ce se realizase în perioada liberală în ceea ce privește autonomia financiară a universităților. În anii care au urmat guvernul Ponta nu a schimbat nimic – dimpotrivă, a acceptat cu bucurie toate aceste măsuri. Să ne amintim: mai întâi au fost blocate posturile didactice și nedidactice din universități. O măsură fără sens, cu consecințe grave asupra dezvoltării ulterioare a acestora. Dar ea a însemnat și altceva: universităților nu li s-a mai recunoscut autonomia în folosirea fondurilor, chiar și a celor extrabugetare (și nici dreptul de a se organiza intern).

Probabil că cea mai elocventă a fost măsura tăierii salariilor cu 25%, precum în orice altă organizație de stat. Măsura aceasta transmitea clar semnalul că autonomia financiară a universităților nu există. În esență, situația era următoarea: potrivit legii, Ministerul alocă universităților finanțarea de bază, care e folosită și pentru acoperirea salariilor angajaților universității. Alocarea se face însă prin contract, care specifică faptul că sumele se calculează în funcție de indicatori precum numărul de studenți și modul de îndeplinire a indicatorilor de calitate – deci nu în raport cu numărul de posturi sau de angajați ai universității. Ca urmare, dacă guvernul nu mai avea îndeajuns de multe fonduri pentru a susține activitatea din universitățile de stat, el trebuia doar să diminueze sumele alocate[37] pentru finanțarea de bază a acestora, nu să taie salariile. Dar

[37] Cu cât să fi fost diminuate aceste sume? Nu neapărat cu 25%, fiindcă în finanțarea de bază se cuprind și sume pentru acoperirea costurilor cu utilitățile etc.

guvernul nu se putea împiedica de un lucru atât de mic precum autonomia universitară[38]...

Repet, suntem astăzi într-o perioadă de deplină dominaţie a stilului etatist de a face politici publice în domeniul educaţiei universitare. Nu spun că e rău că se întâmplă astfel. Susţin doar că ar trebui să avem în vedere ca rezultatele să fie totuşi mai bune. Se pot ele obţine astfel? Dacă răspunsul va fi afirmativ, ar trebui să ne bucurăm; dacă nu, ar trebui să ne gândim la cât de mari sunt pierderile, atât la modul absolut, cât şi dacă ne comparăm cu ce se întâmplă în alte locuri.

1.4. Finanţarea învăţământului superior

În partea a doua a acestui volum am inclus un studiu care descrie principalele politici de finanţare a învăţământului superior românesc, aplicate în ultimele două decenii şi jumătate. El se opreşte însă la ceea ce s-a întâmplat acum trei-patru ani, când – după intrarea în vigoare a legii educaţiei nr 1/2011 – Consiliul Naţional pentru Finanţarea Învăţământului Superior (CNFIS) a produs şi a aplicat o nouă formulă de finanţare[39] (a doua din istoria Consiliului).

[38] Un alt aspect al încălcării autonomiei este de-a dreptul de neimaginat în absurdul lui: cum am văzut, universităţile au dreptul să îşi păstreze fondurile necheltuite. Dar într-un sens unele din acestea au fost «naţionalizate» în ultimii ani: cum se ştie, universităţile au câştigat proiecte europene, finanţate îndeosebi prin programele de tip POS-DRU. Cum cererile de finanţare nu erau deloc rezolvate de autorităţi la timp, universităţile au trebui să cheltuiască în avans uneori zeci de milioane de lei. Problema este că, deşi unele dintre ele aveau aceste fonduri, universităţile nu au avut voie să le folosească şi de aceea au trebuit să se împrumute la băncile comerciale (desigur, cu dobânda de pe piaţă) pentru a îndeplini obiectivele acestor proiecte. (Sigur, guvernul a putut avea motivaţiile lui ; de pildă, blocarea folosirii acestor fonduri a fost justificată de constrângerile privind deficitul bugetar. Dar de aici nu deceurge deloc că a meritat – nici măcar pe termen scurt, ca să nu mai vorbim de un termen mediu ori lung – ca autonomia universitară să fie călcată în picioare.)

[39] În *Raportul* menţionat al CNFIS se sugerase ca aplicarea noii formule de finanţare să se realizeze concomitent cu aplicarea mai multor propuneri

Aici doresc să detaliez cu ceva mai puțină rigiditate academică atât modul în care s-a realizat acea schimbare, cât și – cu tristețe voi face acest lucru – ceea ce s-a întâmplat apoi până în prima parte a anului 2015.

Evoluția mecanismului de finanțare a universităților de stat din România e ușor de formulat: scriam în secțiunea anterioară că până către sfârșitul anilor '90 universitățile au fost finanțate cam după aceleași principii generale care fuseseră aplicate și în ultimii ani de socialism. În fond, Ministerul administra sistemul de învățământ superior. După schimbarea în iunie 1999 a legii educației 84/1995 a intrat în vigoare noul mecanism de finanțare, bazat pe ideea că banii urmează studentul (și depind de performanța programului de studii). CNFIS pregătise în anii următori înființării sale în decembrie 1994 o sumă de analize care i-au permis să aplice apoi imediat o primă metodologie. Sub coordonarea profesorului G. Dincă (și apoi, din 2004, a profesorului M.R. Damian) Consiliul a aplicat Metodologia propusă, din 2003 introducând treptat și indicatori de calitate care permiteau diferențierea finanțării în funcție de modul în care aceștia erau îndepliniți. Cu modificări doar incrementale, această primă formulă de finanțare a fost aplicată până în 2011.

Povestea pe care voi nara se referă la evenimente desfășurate în condițiile economice extrem de complexe și de dificile care au marcat recenta criză economică. Am discutat mai devreme câteva dintre măsurile luate de guvern și care au afectat învățământul superior. Aici mă voi opri pe scurt strict la câteva date cantitative.

formulate de CNFIS (precum: alocarea riguroasă a locurilor finanțate de la buget către universități precum și pe domenii de studii pe baza unor criterii clare, realizarea unor mecanisme de alocare a fondurilor de dezvoltare instituțională etc.). Nu s-a întâmplat așa: deși în 2012 CNFIS a înaintat către Minister propuneri în acest sens, niciuna nu a fost băgată în seamă de acesta. Pentru un exemplu a se vedea *Anexa* la acest eseu.

În România, nivelul cel mai ridicat al finanțării instituționale a învățământului universitar s-a înregistrat în anii 2008 și 2009, imediat premergători crizei. Prin bugetul de stat pentru finanțarea instituțională a universităților au fost alocate fonduri însumând 1950 milioane lei în anul 2009. Aplicând cunoscutele politici de austeritate, evident că una dintre țintele guverului (atât în perioada crizei, cât și după) a fost învățământul superior. În 2013, finanțarea instituțiilor de învățământ superior de stat a scăzut în valori reale (luând în considerare inflația) cu aproximativ 30% față de anul 2008; fondurile alocate prin buget s-au situat, nominal, la aproximativ 1700 milioane de lei în 2013 și 2014. Mai mult, ponderea cheltuielilor din PIB pentru educație universitară a scăzut de la 0,39% în 2008 la doar 0,29% în 2013[40]. În 2014 finanțarea instituțională a reprezentat doar 0,255% din PIB. (De notat că în țările OECD cheltuielile pentru învățământul superior au crescut în medie de la 1,3% în 2000 la 1,6% în 2011.) Accentuez, această reducere a fost începută de guvernul Boc, iar guvernul Ponta a păstrat aceeași linie. Subfinanțarea universităților e tot mai gravă: în ultimii doi ani aproape douăzeci de universități de stat abia au reușit să supraviețuiască. Ministerul a trebuit să le acorde sprijin, în afara formulei de finanțare, și pentru că altminteri activitatea lor de bază putea fi efectiv compromisă[41].

Formula de finanțare, într-un fel, nu a făcut decât să împartă o sărăcie cronicizată. Dar rolul formulei de finanțare cred că a rămas important – și de aceea îl voi descrie pe larg mai jos. Căci pe de o parte, ea indică o direcție, un ideal care sper că va fi la un moment dat atins: acela de a construi cu ajutorul ei politici de dezvoltare,

[40] A se vedea *Raport public anual – 2013. Starea finanțării învățământului superior și măsurile de optimizare ce se impun*, la http://www.cnfis.ro/wp-content/uploads/2012/08/CNFIS-Raport-public2013-final.pdf.

[41] Cum voi menționa totuși mai jos, acest sprijin a fost într-o mare măsură îndreptat cu precădere doar spre anumite universități.

iar nu doar de supraviețuire. Pe de altă parte, ea indică și punctele dificile sau slabe ale unei universități – și deci locul în care aceasta ar trebui să intervină pentru a se schimba.

1.4.1. A doua formulă de finanțare: conceptul

Legea nr. 1/2011 prevedea foarte clar că modul de finanțare a învățământului superior trebuie să se bazeze pe rezultatele obținute prin clasificarea universităților românești și ierarhizarea programelor lor de studii. Ideea centrală a legii era aceea că principiului după care finanțarea trebuie să urmeze studentul trebuie să i se adauge în mod explicit cel după care finanțarea trebuie să urmeze calitatea. Un program de studii „mai bun" urma să fie finanțat mai bine. În vara lui 2011 era evident că vechiul CNFIS nu dădea semne că recunoștea nici nevoia și nici urgența schimbării instrumentelor folosite până atunci. De aceea, după ce a decis înlocuirea acestuia, ministrul Daniel Funeriu m-a solicitat să coordonez formularea și aplicarea noului mecanism de finanțare a universităților. Am acceptat și, imediat în toamna lui 2011 împreună cu colegii din Consiliu, precum și cu sprijinul extrem de competent al membrilor staffului CNFIS am produs noua metodologie. Ea a fost însă aprobată prin ordin de ministru abia de către C. Baba, cu doar câteva zile înainte de căderea guvernului Ungureanu și formarea primului guvern Ponta.

În esență, principiile noii metodologii erau foarte simple. Banii (din finanțarea de bază – adică cea care este folosită în principal pentru plata salariilor și a utilităților) se distribuie în funcție de două principii: mai întâi, cam 70% se alocă, precum se făcuse și înainte, în funcție de numărul de studenți ai universității și de tipul de program de studii în care ei erau înmatriculați. Un student la un program de masterat costă mai mult decât unul de la licență și ca urmare trebuie să fie finanțat mai bine; un student la medicină sau

la inginerie costă mai mult decât unul la finanțe-bănci sau la filosofie și ca urmare trebuie să fie finanțat mai bine. Suma alocată unui astfel de student era aceeași pentru orice universitate, oriunde era ea situată și oricare era calitatea programului: singura cerință era ca programul de studii în care erau înmatriculați studenții să fi fost autorizat sau acreditat să funcționeze de către Agenția de asigurare a calității.

Ce era nou privea ceilalți 30% din bani (care alcătuiesc așa-numita finanțare suplimentară). Până atunci, pentru a operaționaliza principiul că finanțarea se alocă prioritar către universitățile mai performante, CNFIS folosise așa-numiții indicatori de calitate, în număr de 17; dar de fapt numărul lor era mult mai mare, fiindcă fiecare era un compozit din mulți, uneori foarte mulți subindicatori. Celebrul indicator de calitate IC6, care privea calitatea cercetării științifice, consta din nu mai puțin de 10 subindicatori, grupați în cinci clase[42]. El nu era doar complex, ci și fără cap și coadă: nu se poate găsi vreo concepție coerentă care să fi ghidat formularea lui. De aceea, am considerat că se poate ușor renunța la el.

Cu ce a fost înlocuit? În anul 2011 Ministerul produsese două evaluări în învățământul universitar. Ele au fost strâns legate, de aceea nu de puține ori au ajuns chiar să fie confundate, iar obiectivele lor distincte au fost marginalizate. Prima evaluare a avut ca rezultat clasificarea universităților, fie ele publice sau private. Ele au fost puse în trei clase, așa cum prevedea legea educației. Clasa A cuprinde universitățile centrate pe educație; în clasa B sunt incluse cele de educație și cercetare științifică, sau universități de educație și creație artistică; în sfârșit, în clasa C sunt universități de cercetare avansată și educație. Ideea acestei clasificări era aceea de a promova

[42] IC6 e prezentat într-unul din studiile incluse în acest volum: v. mai jos tabelul 2 din Vîiu, Miroiu, *Evaluarea cercetării universitare din România. Abordări metodologice alternative*.

diversificarea furnizorilor de educație superioară: ca fiecare să încerce să își definească exact misiunea, în funcție de potențialul lor și de nevoile existente. De pildă, ar fi trebuit ca universitățile centrate pe educație să dezvolte în primul rând programe de licență, adecvate nevoilor regionale sau locale – să devină cât mai bune în acest sens; iar universitățile din clasa C urmau să se axeze pe excelență, să dezvolte programe de masterat și de doctorat puternice, să încurajeze cercetarea de calitate, să poată să ajungă să intre în competiție cu universități de frunte din alte țări. Numai că nimeni nu a crezut că această clasificare e altceva decât o ierarhizare mascată: universitățile din clasa C sunt cele bune, cele din clasa A sunt cele slabe (primele sunt, ca la fotbal, cele din „prima ligă", celelalte joacă doar în liga a doua sau a treia). Desigur, frustrările unora au fost imense, iar trufia altora nu a fost nici ea mai prejos; mai ales că această punere în căciuli diferite nu era generată cu claritate de metodologia folosită, și mai ales că modul în care s-a realizat agregarea datelor și s-au calculat rezultatele a fost netransparent. Dar într-o măsură foarte mare această clasificare corespundea cu ceea ce persoanele care lucrează în universități „știau" că este situația de fapt: ține de bunul simț să admiți că o universitate precum Universitatea din București, Universitatea Babeș-Bolyai sau Politehnica din București sunt „bune" și deci că nu ar fi putut fi plasate altundeva decât în clasa C. După cum iarăși ține de bunul simț să incluzi universități de stat ca cele din Arad, Târgu-Jiu, din Reșița, Alba-Iulia, Bacău etc., precum și toate universitățile particulare în clasa A: a celor de educație – adică, pentru toată lumea, în clasa celor mai puțin performante (iar în cazul multor universități particulare includerea lor în clasa A a părut să fie chiar o favoare uriașă).

Am crezut și cred că acest concept al clasificării universităților, așa cum este el inclus în legea educației din 2011, este greșit. Mai întâi, evaluarea pentru clasificare ar fi trebuit făcută separat, precum și

cu alți indicatori decât cealaltă evaluare (pentru ierarhizarea programelor de studii), pe care o voi discuta imediat mai jos; fiindcă, puse împreună, s-a născut imaginea amintită, după care clasificarea este de fapt o ierarhizare implicită și mascată. În al doilea rând, așa cum a fost gândită, clasificarea pleca de la o imagine de nesusținut asupra a ce înseamnă activitatea universitară: ea părea să admită implicit că dacă într-o universitate cercetarea științifică este de o calitate mai joasă atunci acea universitate trebuie să fie una de educație; educația ar fi atunci o activitate „inferioară" celei de cercetare. În al treilea rând – și poate cel mai important – ideea de bază era aceea că plasarea unei universități într-una din categorii este expresia unei decizii „de sus". Or, stabilirea misiunii universității e aberant să fie gândită astfel: universitatea însăși trebuie să și-o definească, în virtutea unei minime, dar esențiale, autonomii. Autoritatea de stat poate evalua universitatea și poate stabili faptul că ea nu are o activitate conformă cu misiunea propusă – caz în care poate de pildă să retragă acreditarea unor programe sau să diminueze finanțarea etc. Însă această abordare etatistă a misiunii universității este greu de susținut.

Cea de-a doua evaluare a avut ca rezultat ierarhizarea tuturor programelor de studii din toate universitățile românești. Ele au fost plasate în cinci clase: de la A la E, cu cele mai performante în fiecare domeniu situate în clasa A. E important că ierarhizarea s-a făcut pe domenii (așa-numitele domenii de ierarhizare), ținând seamă de caracteristicile acestora. Ideea era de a stabili care dintre programele dintr-un domeniu este cel mai performant, în funcție de indicatorii folosiți. Toate celelalte erau apoi plasate într-o anumită clasă după cum performanța lor era mai mult sau mai puțin apropiată de cea a programului luat ca etalon.

În elaborarea metodologiei de finanțare CNFIS a plecat de la premisa că în loc să se construiască un set nou de indicatori de calitate e de preferat folosirea rezultatelor ierarhizării. Nu e bine să se

multiplice abordările, metodele. În consecință, a fost dezvoltat un algoritm foarte simplu pentru a distribui fondurile din finanțarea suplimentară. Ideea era de a pondera numărul studenților înscriși într-un program în funcție de clasa de performanță în care era ierarhizat programul respectiv, precum și de ciclul de studii. Pentru aceasta a fost introdus un „indice de excelență". Iată de pildă care era modul de ponderare, aplicat în primul an, 2012:

	Poziționarea în ierarhie a programelor de studii					
		E	D	C	B	A
Ciclul de studii	Licență	0	0	1	2	3
	Masterat	0	0	0	1	4
	Doctorat	0	0	0	1	5

Procedura folosită a funcționat fără greșeală. Ea era ușor de înțeles și simplu de aplicat. Dar imediat au apărut constrângerile. Ele au fost de trei mari feluri: primele țineau de tipul de politici favorizate de Minister. Altele priveau felul în care a fost realizată ierarhizarea. În sfârșit, unele au fost politice: așa um am remarcat deja, educația – inclusiv cea universitară – a fost în perioada recentă puternic politizată.

Această procedură de realizare a distribuției fondurilor pentru finanțarea suplimentară nu este deloc ingenuă: ea exprimă un mod specific de a înțelege ce înseamnă calitatea și include stimulente, pozitive sau negative. Mecanismul de finanțare reprezintă o politică publică extrem de importantă a statului. Astfel, valorile pentru indicele de excelență menționat mai sus arată clar că rolul acordat calității mai înalte este accentuat: de exemplu, dacă programele de masterat ale unei universități cuprind 100 de studenți, iar ele sunt ierarhizate în clasa A, atunci numărul ponderat de studenți atașat universității este de 400; dacă însă programul ar fi fost ierarhizat

în clasa B atunci am fi avut doar 200 de studenţi, iar dacă ar fi fost în oricare din clasele C, D sau E atunci niciun student nu ar fi fost luat în considerare (deci universitatea nu ar fi primit pentru ei nicio sumă de bani pentru finanţarea suplimentară). De bună seamă, astfel se produce o diferenţiere ridicată între universităţi. Această politică a fost promovată de D. Funeriu şi de guvernul Boc. După schimbarea politică din 2012 era de aşteptat o schimbare de politici, cel puţin în sensul susţinerii mai mari a universităţilor locale. Din păcate, acestea aveau programele şi cel mai prost plasate în ierarhii. De aceea, susţinerea lor s-a redus, pur şi simplu, la cerinţa ca indicele de excelenţă să se aplatizeze. Ca urmare, din 2013 CNFIS a lucrat cu următoarele valori:

	Poziţionarea în ierarhie a programelor de studii					
		E	D	C	B	A
Ciclul de studii	Licenţă	0	1	1.5	2	2.5
	Masterat	0	0	1	2	4
	Doctorat	0	0	0	1	5

Coroborat cu faptul că numărul studenţilor cuprinşi în programe universitare ierarhizate în clasele D şi E era în universităţile de stat foarte mic, schimbarea aceasta spunea, foarte evident, că diferenţierea era mai curând formală, în fond neglijabilă. Sigur, politicile formulate de Minister exprimă o opţiune valorică a acestuia – iar dacă e să fie criticată, e vorba în primul rând să opui o altă imagine valorică. La modul general, nu pot de aceea să obiectez în ce priveşte această schimbare – chiar dacă, după mine, e mult prea drastică şi, într-un fel, anulează sensul ideii de distribuire după calitate a finanţării. Numai că nu a fost vorba doar de acest lucru. Acum vin în discuţie celelalte constrângeri. Ele au fost legate între ele prin multiple conexiuni politice.

1.4.2. A doua formulă de finanțare: contestarea

Încă din vara lui 2011 mai multe voci din PSD au contestat ierarhizarea, pe motiv că există un viciu de procedură: metodologia nu ar fi fost făcută publică înainte de colectarea datelor. În plus, e adevărat, rezultatele publicate de Minister nu au fost îndeajuns de transparente: cu greutate, dacă nu chiar imposibil, reușeai să refaci procedura și să obții o imagine clară asupra modului în care au fost calculate rezultatele. Iarăși, universitățile nemulțumite au fost cele mai vocale. Dintre ele, una – Universitatea „Ștefan cel Mare" din Suceava – a adoptat calea radicală: a dat în judecată Ministerul, cerând anularea clasificării și anularea Ordinului de Ministru prin care era aprobată Metodologia de finanțare. Mai multe instanțe au admis cererea universității – aceasta și cu largul concurs al Ministerului (condus de E. Andronescu și apoi M. Costoiu), care a adoptat politica de a nu se apăra[43]. Pe de altă parte, Ministerul a folosit această situație pentru a dezavua în general ierarhizarea programelor de studii (declarațiile publice ale oficialilor lui mergeau explicit în această direcție) și, apoi, pentru a nu agrea nici formal finanțarea bazată pe ierarhizarea programelor de studii ale universităților. Chiar dacă exista o Hotărâre de Guvern care stipula că ierarhizarea trebuie realizată anual, Ministerul nu a făcut niciun pas în acest sens nici în 2012, nici în 2013, nici în 2014[44]. Rezultatul

[43] Într-un final, ÎCCJ a respins cererea Universității din Suceava. Ministerul a păstrat o tăcere edificatoare în această privință. Într-un sens, susținerea pe care o acordat-o Universității din Suceava avea și un substrat politic minor, dar clar: dacă Ministerul ar fi pierdut procesul, s-ar fi dovedit că ministrul Funeriu a încălcat legea.

[44] Acest lucru e cunoscut; încă mă întreb dacă în țara noastră se poate lua vreo măsură atunci când guvernul nu își îndeplinește obligațiile legale.

este că în toți acești ani CNFIS a trebuit să folosească pentru alocarea fondurilor pentru finanțarea suplimentară aceeași ierarhizare din 2011: or, e evident că, odată cu trecerea timpului, ea devenea tot mai puțin actuală. (În mod surprinzător, ea va fi folosită chiar și în 2015!)

Mai mult, în 2013 printr-una din tradiționalele Ordonanțe de Urgență promovate de Guvern în perioada dintre Crăciun și Anul Nou (OUG nr. 117 din 30.12.2013) a fost decuplată finanțarea universităților de clasificarea acestora și de ierarhizarea programelor lor de studii[45]. Voi reveni mai jos asupra consecințelor acestei modificări. Acum aș vrea să fac doar o observație asupra intervenției politice. Mă îndoiesc că persoanele din conducerea Ministerului aveau interese reale care țineau de „politicile publice" ale unui guvern oarecum mai de stânga pentru a se opune atât de mult ideii de ierarhizare[46]. Cred că alte două au fost motivațiile. Prima era de promovare politică: era important să se respingă una dintre cele mai vizibile shimbări realizate de guvernul anterior al PDL. Bună sau rea, schimbarea era inacceptabilă fiindcă a fost făcută de alții.

---

[45] Legea 1/2011 prevedea la art. 193 al. 7 următoarele: „Pentru programele de licență și master, finanțarea instituțiilor de învățământ superior de stat, din surse publice, se face diferențiat pe categorii de universități și în funcție de poziția în ierarhie a programelor de studii, conform ierarhizării prevăzute la alin. (3), pe baza unei metodologii elaborate de Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului și aprobate prin ordin al ministrului educației, cercetării, tineretului și sportului". Prin OUG 117/2013 acest articol se modifică astfel: „Pentru programele de licență, master și doctorat, finanțarea instituțiilor de învățământ superior de stat, din surse publice, se face pe baza unei metodologii elaborate de Ministerul Educației Naționale prin consultare cu CNFIS și aprobate prin ordin al ministrului educației naționale." Desigur, prin noua reglementare nu e împiedicată finanțarea diferențiată bazată pe o ierarhizare a programelor de studii, dar nici nu mai este cerută.

[46] Oricum, cei mai mulți proveneau din Universitatea Politehnica din București, care în urma ierarhizării avea toate programele în clasa A – deci nu aveau un interes direct să respingă ierarhizarea; dimpotrivă.

Dar mai important a fost, după părerea mea, altceva: erau în joc interese politice evidente. Alegerile universitare din 2012 au adus în funcţii de rector, decan etc. mulţi oameni noi; mulţi sunt manageri foarte buni, precum şi personalităţi cunoscute în domeniul lor ştiinţific. Din nefericire însă, în foarte multe cazuri alegerile universitare au fost şi arena luptei politice. Candidaţii au fost sprijiniţi uneori direct şi explicit de partide politice, sau unii erau chiar cunoscuţi ca susţinători ori chiar membri de vază la nivel local al acestora[47]. Cu precădere aici a fost implicat PSD. În multe dintre universităţile locale, din oraşe mici, au fost aleşi rectori cu o culoare politică evidentă[48]. Or, exact aceste universităţi nu erau favorizate de finanţarea pe baza ierarhizării şi de aceea presiunea din partea lor pentru schimbarea metodologiei era greu de ignorat din punct de vedere politic şi, îndeosebi, electoral (în această perioadă au fost alegerile parlamentare din 2012, precum şi cele prezidenţiale din 2014).

Sprijinul acordat acestor universităţi[49] a luat forme diferite.

---

[47] Şi au fost susţinuţi chiar dacă aveau probleme penale. Cazul rectorului ales în 2012 la Universitatea «Ovidius» din Constanţa e poate cel mai semnificativ.

[48] Ordonanţa de Urgenţă a Guvernului nr. 92/2012,promovată de guvernul USL (funcţia de ministru al educaţiei era la acea vreme deţinută de E. Andronescu), a statuat în fond ideea de politizare a învăţământului superior românesc. Articolul 215 din legea educaţieia fost abrogat. Acest articol cuprindea prevederi privind incompatibilitatea exercitării funcţiei de rector cu cele de demnitate publică – de ministru, senator, deputat, de membru în conducerea unui partid politic.

Mai mult, la art. 211 al legii nr 1/2011 este introdus un nou alineat, care prevede că «în cazul exercitării unei funcţii de membru al Guvernului sau secretar de stat, rectorul are obligaţia să se suspende din funcţie pe perioada exercitării respectivei demnităţi». Modificarea avea o intenţie precisă: ea permitea ca doua persoane – R. Pricopie şi M. Costoiu – în acel moment rectori aleşi, să poată ocupa funcţia de ministru fără a-şi pierde mandatul de rector.

[49] După cum marginalizarea altor universităţi a fost evidentă. Universitatea din Bucureşti a fost în linia întâi, dată fiind atitudinea ei fermă faţă de plagiatul premierului Ponta. Fondurile acordate ei în afara formulei au

Primul este acela de a li se aloca fonduri în afara formulei folosite prin Metodologia CNFIS, printr-un instrument simplu și direct: „pixul ministrului”[50], adică în chip arbitrar. Într-o anumită măsură alocarea către universități a unor fonduri în afara formulei este normală: formula nu are cum să cuprindă toată diversitatea existentă și de aceea e nevoie de corecții. De asemenea, politica Ministerului de a susține toate universitățile pentru ca ele să depășească dificultățile de finanțare (să nu intre în incapacitate de a funcționa) este rezultatul unei opțiuni valorice și politice și a fost acceptată și de CNFIS[51]. În plus, așa cum am menționat deja, în perioada 2012 – 2015 finanțarea totală de bază, alocată de la bugetul de stat, a rămas dureros de joasă, făcând ca un număr mare de

fost minime; dar și alte forme de marginalizare a ei au fost pe larg practicate. De pildă, din comisiile CNATDCU, din consiliile numite de minister, precum cel de cercetare etc. au lipsit aproape complet reprezentanții Universității din București. Ca exemplu, chiar și nou-numitul Consiliu de Etică și Management Universitar (prin OM nr. 3304 din 4 martie 2015) include cinci membri care provin de la Universitatea Politehnica din București, dar niciunul de la Universitatea din București. (Las deoparte și evidenta compoziție politică partizană a Consiliului.)

[50] O altă modalitate de a direcționa resursele înspre universitățile preferate e bazată pe existența unor fonduri care sunt alocate strict prin voia conducerii politice a Ministerului – fondurile pentru investiții, de exemplu. În anul 2014 investitiile pentru toate universitățile din România au însumat numai 81.7 milioane de lei, adică 18,38 milioane euro. Suma este infimă. În 2010 guvernul stabilise standarde de cost în lucrările de infrastructură; la un cost mediu (pentru autostradă în zona de deal) de 4,98 milioane de euro/km, înseamnă că în 2014 guvernul a alocat pentru tot sistemul universitar românesc echivalentul a 3,7 km de autostradă. Din acești bani, 20,8% (= 17 milioane de lei) au mers la o singură universitate, evident Politehnica din București. E interesant să notăm că doar cu doi ani în urmă, în 2012, când un alt guvern decisese alocarea fondurilor pentru investiții către universități, Universitatea Politehnica din București primise numai 1,44 milioane de lei, adică doar 1,77% din suma totală pentru inverstiții.

[51] A se vedea din nou *Raportul public anual – 2013. Starea finanțării învățământului superior și măsurile de optimizare ce se impun* al CNFIS.

universităţi de stat să fie la limita supravieţuirii. De aceea a împărţi sărăcia cruntă a fost o sarcină dificilă şi pentru Minister.

Dar problema e alta: CNFIS a susţinut în mod repetat ca sprijinul „prin pix" să fie însoţit de o analiză serioasă a activităţii universităţii, de cererea ca aceasta să elaboreze un plan de măsuri clare. Ceea ce nu s-a întâmplat, ceea ce Ministerul nu a făcut. Mai mult, unele universităţi au beneficiat de alocări disproporţionat de mari. Universităţi precum cele din Alba Iulia, din Bacău, Reşiţa, Târgovişte, Suceava sau Târgu-Jiu au ajuns să primească până la peste 25% fonduri în plus[52]. Sigur, există uneori motive foarte serioase, politice, economice şi sociale, pentru a susţine o universitate. Însă acest lucru nu trebuie să fie făcut fără a gândi măsuri cu caracter mai general pentru a face ca ele să fie pe termen mediu şi lung capabile să ofere programe mai performante; şi, în acelaşi timp, această susţinere cred că trebuie făcută în aşa fel încât ea să nu submineze *de facto* ideea de finanţare pe bază de performanţă – ceea ce din nefericire nu s-a întâmplat. Un al doilea mijloc de a susţine anumite universităţi are de asemenea consecinţe financiare importante, chiar dacă nu ţine de Metodologia de finanţare. Anume, întrucât finanţarea depinde de numărul de studenţi, Ministerul a alocat mai multe locuri finanţate de la buget universităţilor favorizate. A fost, în toţi aceşti ani, menţinută o cifră de şcolarizare foarte ridicată[53] (62000 de studenţi finanţaţi de la buget pentru

[52] Un ochi atent poate spune multe despre finanţarea partizană uitându-se la Tabelul 2.15 din *Raportul* menţionat la nota anterioară.

[53] Cifra de şcolarizare de aproximativ 60 – 62000 de locuri pentru ciclul de licenţă a fost atinsă la începutul anilor 2000; dar ea corespundea atunci unei cohorte mult mai mari. Declinul demografic de după 1990, precum şi scăderea numărului de candidaţi ca urmare a unei organizări mai riguroase a examenului de bacalaureat fac însă ca această cifră să reprezinte astăzi o proporţie mult mai mare din numărul celor are doresc să urmeze studii superioare. Evident, o consecinţă a păstrării nivelului ridicat al cifrei de şcolarizare e aceea că numărul studenţilor cu taxă scade; multe universităţi particulare sunt azi pe punctul

fiecare an de studii de licență). Cele mai dorite locuri au fost cele de la programele de studii de masterat și doctorat: normal, fiindcă acestea se finanțau cel mai bine. În 2011 ministrul D. Funeriu alocase aceste locuri extrem de diferențiat: universitățile incluse în clasele B și C (reamintesc: cele de educație și cercetare științifică, sau de educație și creație artistică, respectiv cele de cercetare avansată și educație) primiseră un număr foarte mare de locuri la masterat și, cele din clasa C, îndeosebi la doctorat, în timp ce pentru universitățile din clasa A numărul acestor locuri fusese radical scăzut. În toți anii are au urmat Ministerul a ascultat vocea universităților care pierduseră: ele au primit din nou mai multe locuri la masterat și (am menționat că nu s-a făcut în această perioadă vreo nouă evaluare) pentru școli doctorale cu performanțe scăzute. Totuși, e de subliniat că diferențierea făcută în 2011 are

de a se închide din lipsă de studenți. Pentru o imagine impresionantă a scăderii numărului de studenți din România în ultimii șapte ani, a se vedea *Raportul public anual – 2013* al CNFIS, tabelele 1.1 și 1.2. Iată datele prezentate în cel de-al doilea:

An universitar	Total licență (public + privat)	Public (licență, anul 1)	din care		Privat (licență, anul 1)	Total master (public, anul 1)	Total doctorat (public, anul 1)
			buget	cu taxă			
2013/ 2014	128.966	106.715	62.238	44.477	22.251	50.918	4.588
2012/ 2013	131.861	103.816	60.865	42.951	28.045	52.931	3.828
2011/ 2012	142.348	110.577	61.903	48.674	31.771	53.094	4.148
2010/ 2011	175.016	125.987	62.277	63.710	49.029	61.936	5.962
2009/ 2010	210605	149.155	61.887	87.268	61450	73.419	6.843
2008/ 2009	278.655	151.163	61.493	89.670	127.492	66.725	6.798
2007/ 2008	285.684	141.415	56.455	84.960	144.269	54.308	5.998

Sursa: INS, pentru datele privind învățământul universitar particular / privat (raportarea pentru începutul anului universitar); CNFIS, pentru datele privind învățământul universitar de stat / public (pe baza raportărilor realizate de universități, cu data de referință 1 ianuarie a fiecărui an universitar).

un punct slab important: universităţile clasate ca fiind de cercetare avansată şi educaţie au dorit de asemenea să îşi crească şi numărul de studenţi în ciclul de licenţă, ceea ce nu corespundea însă profilului ataşat.

Cred că această presiune a tuturor universităţilor pentru a obţine un număr tot mai mare de studenţi finanţaţi de la buget e întru totul normală. Căci aceasta e o cale efectivă de a creşte fondurile de care ele dispun. Problema este încă că, procedând astfel, universităţile nu reuşesc la capătul zilei să atragă, fiecare în parte, mai multe fonduri. Dimpotrivă, ele intră într-o dificultate mare. Să exemplific. Să presupunem că ar exista doar două universităţi. Să presupunem de asemenea că prima ar avea în acest an 1000 locuri finanţate, iar a doua 1500. Dar fiecare reuşeşte să convingă ministerul să îi aloce încă 50% locuri în plus. Ca urmare, primeia i se oferă 1500 locuri, iar celei de-a doua 2250 locuri finanţate de la buget. Să presupunem acum că prin bugetul de stat sunt alocate pentru finanţarea de bază a universităţilor 10 milioane de lei. Presupunând că toţi studenţii sunt finanţaţi la fel, înseamnă că pentru fiecare student universitatea primea 4000 lei. O sumă nu mare, în realitate foarte mică (mult sub costurile reale ale susţinerii unui program de studii de calitate[54]). Dar dacă fiecare universitate primeşte 50% locuri mai mult, atunci evident că – dacă bugetul pentru educaţie al ţării nu se shimbă (şi nu se schimbă!) – alocaţia per student scade şi ea până la 2666 lei. Chiar dacă fiecare universitate îşi creşte numărul de studenţi, rezultatul e prost pentru ambele, căci acum fiecare trebuie să se descurce cu aceeaşi sumă de bani, dar cu un număr mai mare de studenţi. Subfinanţarea

[54] CNFIS a realizat câteva studii în acest sens, iar rezultatul a fost că în România acestor ani costul efectiv este de peste 5500 lei. În anul 2014 alocaţia pentru un student (înscris la un program de studii de licenţă în domeniul umanist sau social-economic) a fost sub 2500 lei.

învățământului superior românesc este și o consecință a unor acțiuni de acest fel ale universităților.[55]

1.4.3. Spre o nouă formulă de finanțare

Cum am amintit deja, prin OUG nr. 117 promovată de guvernul Ponta în penultima zi a anului 2013 finanțarea suplimentară a universităților nu mai este obligatoriu legată de ierarhizarea programelor de studii. Era evident, la începutul anului 2014, că CNFIS trebuie să promoveze un nou concept privind modul de alocare către universități a fondurilor bugetare pentru finanțarea suplimentară. Ministrul pentru învățământ superior a făcut o primă sugestie: să se revină la indicatorii folosiți înainte de 2012. Sugestia pleca de la ideea că aceștia sunt cunoscuți în lumea academică, ei au fost folosiți și vor fi ușor aceptați. Deși aceste argumente sunt puternice, am considerat că nu sunt și suficiente pentru a reveni pur și simplu la cei 17 vechi indicatori de calitate. Primul motiv e că erau prea mulți, iar unii – precum IC6 – erau prea complicați, alcătuiți din

[55] Aici am descris simplificat o dilemă socială clasică. Chiar dacă fiecare dintre actorii implicați acționează rațional pentru a-și urmări interesele, rezultatul final poate fi prost pentru toți actorii. O discuție mai detaliată și mai tehnică a problemelor de acest fel pe care le ridică mecanismul actual de finanțare se găsește în Miroiu, Țeca, «Subfinanțarea învățământului superior. O abordare instituțională», în volumul Miroiu, A., Golopența, I.-P. (editori), *Acțiune colectivă și bunuri comune în societatea românească*, Polirom, Iași, 2015.

Îmi amintesc aici o discuție avută la Minister prin 2010 la care au participat mai mulți rectori ai unor universități importante de stat. Li s-a propus atunci scăderea proporțională a cifrei de școlarizare acordate fiecărei universități, dar cu păstrarea aceleiași finanțări (evident, aceasta însemna creșterea finanțării per student). Rectorii au respins această idee. Justificarea poziției lor era ușor de notat: dacă s-ar fi redus numărul de studenți, atunci nu ar mai fi putut fi constituite unele grupe de studenți sau serii de curs – cu consecința că un număr de posturi didactice ar fi dispărut. Or, astfel era afectată structura facultăților, a departamentelor. Rectorii au preferat să nu pună în joc o astfel de schimbare chiar dacă exista promisiunea unei finanțări mai bune per student.

mulți subindicatori. Cred că folosirea prea multor indicatori nu e de dorit: unii acționează într-o direcție, alții în alta – iar rezultatul e că se anulează reciproc. (Sigur, asum aici că așa ceva nu e dorit!) În al doilea rând, ei erau gândiți ca aplicându-se universităților ca întreg, nu pe domenii de licență sau pe ramuri mai restrânse de științe. Ei puneau împreună, de pildă, cercetarea unui matematician sau a unui chimist cu cea a unui teolog sau a unui sociolog. Or, acest mod de a agrega e fără sens, e absurd. Desigur, uneori datele oferite de universități nu se pot defalca pe domenii de studii (de pildă, locurile în cămine studențești sau în cantine) – și de aceea chiar și în a treia formulă de finanțare s-a apelat la astfel de indicatori globali. Dar sunt alte situații în care această defalcare nu e doar posibilă, ci chiar de dorit. Așa stând lucrurile, CNFIS a trebuit să meargă în alte direcții.

Pe de altă parte, nici reluarea indicatorilor folosiți de Minister în 2011 pentru a realiza ierarhizarea programelor de studii nu părea cea mai fericită opțiune. Din mai multe motive. Prima, iarăși, era că și în 2011 numărul indicatorilor folosiți era imens[56]. Pentru domeniul științelor sociale se făcuse apel la nu mai puțin de 67 indicatori! Părea de neconceput să se ceară din nou universităților să ofere atât de multe date. Ideea era ca indicatorii la care să se facă apel să aibă câteva caracteristici esențiale. Mai întâi, sunt cele tehnice: să fie bazați pe date disponibile la nivelul universităților, să fie omogeni și astfel să permită comparații, iar datele pe care se bazează să fie verificabile. În al doilea rând, ei trebuie să fie sintetici: să ofere informații relevante și reprezentative, nu doar punctuale. (De aceea, în acest fel numărul lor poate fi redus.) În al treilea rând,

[56] Despre rolul parcimoniei în alegerea și utilizarea indicatorilor vezi Andreescu et al., «Mergers and Classifications in Romania: Opportunities and Obstacles», în Curaj et al. (eds.) *Mergers and Alliances in Higher Education. International Practice and Emerging Opportunities*, Springer, 2015, pp. 45 – 46.

ei trebuie să aibă o capacitate ridicată de discriminare. (De pildă, dacă s-ar fi folosit un indicator sintetic precum indicele Hirsch calculat pe Web of Science pentru cadrele didactice din domeniiile umaniste, atunci rezultatele ar fi fost foarte puţin discriminatorii, fiindcă marea majoritate a valorilor indicelui s-ar fi situat cel mult la nivelul 2 – 3.)

Există însă şi alte motive pentru care eu am o opinie critică privitoare atât la indicatorul IC6[57], cât şi la procedura folosită în 2011 de Minister. Atunci când a fost elaborat, la începutul anilor 2000, indicatorul de calitate IC6 a fost rezultatul unei munci oarecum de pionierat în România. Prea puţin se discutase sau se făcuseră studii în ceea ce priveşte evaluarea cercetării ştiinţifice. Indicatorul reuşise să atragă atenţia asupra nevoii de a integra cercetarea universitară românească în „fluxul" principal al cercetării ştiinţifie la nivel mondial. Dar treptat, la mijlocul deceniului trecut, în România a început tot mai mult să se vorbească despre metode de evaluare a cercetării[58]. Pe de o parte, s-a realizat pe plan naţional de CNCSIS evaluarea revistelor ştiinţifice, a editurilor, a centrelor de cercetare; pe de alta, apar menţionări ale evaluării ISI. În aceeaşi perioadă ministrul Miclea determină schimbarea indicatorilor folosiţi de CNATDCU, prin luarea în considerare a revistelor cotate ISI. Mai târziu, când Ministerul a realizat ierarhizarea programelor de studii în 2011, totul a gravitat în jurul revistelor ISI[59]. Reviste doar inde-

[57] Acest indicator era doar aplicat de CNFIS; el fusese elaborat de CNCSIS.

[58] *Metodologia de repartizare pe instituţii de învăţământ superior a alocaţiilor bugetare pentru finanţarea de bază în anul 2006* (la: http://vechi.cnfis.ro/fb2006/MetodologieFB2006.pdf) e printre primele documente în care apar referiri la cotarea ISI a revistelor. Sunt alocate ponderi diferite articolelor publicate în diferite reviste, cărţilor, capitolelor de cărţi etc. Dar nu se face diferenţă între diferitele domenii, iar alocările de punctaje nu sunt justificate. De asemenea, nu sunt avute în vedere alte baze de date internaţionale.

[59] Vezi Tabelul 4 din Vîiu, Miroiu, *Evaluarea cercetării universitare din România. Abordări metodologice alternative.*

xate și reviste cotate, factori de impact și scoruri de influență etc. – au devenit termeni cunoscuți în toate universitățile.

Ideea aflată în spatele acestei abordări e simplă: a spune că un articol este bun înseamnă a spune că el e publicat într-o revistă bună. Iar revistele bune sunt cele cu factor de impact ISI mare. Evaluarea articolelor este delegată comitetelor de redacție, iar decizia lor de a acepta un document ține locul altor evaluări. Această abordare este aristocratică: este de sus în jos. Contează performanța revistelor – în timp ce calitatea articolelor individuale e pur și simplu derivată din aceasta. Există o literatură imensă care analizează acest tip de abordare, în disciplina teoretică azi în mare expansiune numită scientometrie. Ea are mari avantaje: e bazată pe o măsurare riguroasă și verificabilă. Apoi, face apel la ideea admisă în comunitățile profesionale că unele reviste sunt cele mai bune într-un domeniu, iar altele sunt mai slabe. De asemenea, indică o direcție de urmat: publică în reviste bune dacă vrei să fii aceptat ca un bun cercetător!

La mijlocul deceniului trecut a apărut însă o abordare diferită. Ea e bazată pe apelul la așa-numiții indici de impact (al cercetării științifice). Cel mai cunoscut este indicele *h* propus de J.E. Hirsch. Dar există mulți alții; dintre aceștia, indicele *g* propus de L. Egghe este foarte mult uzitat. Ideea este opusă celei a folosirii factorilor de impact ai revistelor. Căci această primă abordare nu spune în fond ceva despre fiecare articol în parte. Da, revista este bună, dar e bun și acest articol publicat în ea? Cum am ști? Indicii de impact spun că trebuie să pornim „de jos în sus": să vedem cum e evaluat un articol, iar măsurarea impactului științific al unui autor, al unei reviste, al unui departament universitar etc. să fie derivate din acest prim act de evaluare. Or, pare intuitiv să acceptăm că un articol are un impact științific mai mare dacă e citat (în reviste științifice) de mai multe ori. Căci aceasta înseamnă că te-ai integrat într-o comunitate științifică: rezultatele muncii tale sunt folosite.

Publicațiile necitite și necitate sunt irelevante[60]. Voi nota aici un fapt esențial: atunci când vorbim de numărul de citări, nimic nu ne obligă să ne raportăm doar la articole publicate (în doar anumite reviste), ci dimpotrivă putem avea în minte orice tip de publicație a unui autor. Pentru autorii din domeniile social-politice, economice sau umaniste, în care cărțile reprezintă performanțe distincte și foarte semnificative, această abordare e de aceea mai relevantă decât cea „aristocratică". În plus, indici precum *h* și *g* sunt ușor de înțeles și de calculat. Ei se aplică nu lucrărilor individuale, ci (de exemplu) autorilor. Indicele unui autor depinde de două lucruri: 1) de „productivitatea" lui, adică de câte lucrări a publicat; și 2) de „calitatea „acestora – prin calitate înțelegându-se aici ceva foarte limitat, anume impactul lucrărilor, măsurat prin numărul de citări ale acestora[61].

Spunem că un autor are indicele *h* egal cu *n* dacă el a publicat cel puțin *n* lucrări, iar fiecare dintre acestea a fost citată de cel puțin *n* ori (iar toate celelalte lucrări ale autorului au fost citate de cel mult *n* ori). De pildă, să presupunem că X a publicat patru lucrări, iar ele au fost citate de 4, 3, 3, 0 ori. E ușor de văzut că X are „Hirsch"-ul egal cu 3. Sunt de acord că niciun astfel de indice nu poate suprinde nu perfect, dar măcar cu totul satisfăcător impactul lucrărilor unui autor. Însă indicele poate realiza acest lucru într-un mod care e transparent și care permite o măsurare riguroasă. Să luăm acum un alt exemplu: un autor Y a publicat tot patru lucrări,

[60] Nu de puține ori autori români sunt fascinați de ideea de a comunica ininteligibil: cu vorba lui jupân Dumitrache din *O noapte furtunoasă*, ei par să creadă că a scrie adânc (fiindcă e greu de priceput) e important; din nefericire, în astfel de cazuri chiar dacă sunt impresionați cititorii nu prea au ce să citeze.

[61] Productivitatea și calitatea – înțelese ca aici – sunt factori care acționează independent. Am argumentat în acest sens într-un scurt articol: "Axiomatizing the Hirsch index: quantity and quality disjoined", *Journal of Informetrics*, 7 (2013), pp. 10 – 15.

iar acestea sunt citate de 8, 5, 3, 0 ori. Se vede imediat că și el are indicele $h = 3$. Or, pare natural să susținem că cei doi au totuși un impact diferit prin lucrările lor. Indicele h nu ne e de ajutor aici; dar indicele g este. Acesta e definit astfel: un autor are indicele g egal cu n dacă el a publicat cel puțin n lucrări, iar suma citărilor primelor sale n lucrări este de cel puțin n^2. Este iarăși ușor de văzut că autorul X are $g = 3$, dar Y are $g = 4$. Ca urmare indicele g poate diferenția între autori dacă unele lucrări ale acestora au un număr mai mare de citări.

Cred că unul dintre cele mai mari avantaje ale indicilor de tip h sau g este acela că ei sunt sintetici: sunt simpli, dar includ o cantitate mare de informație relevantă. Împreună cu mai mulți colegi și doctoranzi am încercat în ultimii ani să testez această susținere[62]. Am luat ca exemplu domeniul de ierarhizare „științe politice"[63] și am încercat să vedem în ce măsură apelând numai la un astfel de indice putem produce o evaluare a departamentelor de științe politice din universitățile românești, și de asemenea să vedem cum s-ar compara aceasta cu ierarhizarea „oficială" din 2011. Am apelat la indicele g, care posedă o capacitate mai mare de discriminare[64]. Am reușit să producem, folosind această metodologie alternativă o altă ierarhizare a programelor de studii de științe politice. Chiar

[62] Articolul citat mai devreme, scris împreună cu G. Vîiu, este expresia unei astfel de încercări.

[63] M. Paunescu și M.G. Hâncean au analizat cu o metodologie similară domeniul sociologie, iar rezultatele lor sunt în acord cu cele obținute pentru domeniul științe politice. A se vedea articolul lor "Ranking the Romanian Departments of Sociology. Comparative results of different evaluation methodologies", în *Quality Assurance Review for Higher Education*, 5, 1-2, 2013, pp. 5-17.

[64] In Bastow, S., Dunleavy, P., Tinkler, J., *The impact of the Social Sciences. How academics and their research make a difference*, Sage, 2014, autorii apelează tot la indicele g pentru a evalua impactul unui cercetător din științele sociale.

dacă am înlocuit uriașul număr de indicatori folosiți în 2011 cu o colecție mult mai mică, rezultatele au fost într-o mare măsură congruente (iar în unele cazuri mai apropiate de „cunoașterea de bun simț" a celor din domeniu despre locul pe care realmente îl au unele departamente de profil).

Având și această experiență, am considerat că e bine ca indicii de impact să fie folosiți în evaluarea cercetării din universitățile românești, pentru a realiza o alocare a fondurilor bugetare. Indicele *h* e mult mai cunoscut, era chiar folosit de mai mulți ani în unele universități[65] pentru a evalua activitatea de cercetare și de aceea a fost propus ca indicator în Metodologia CNFIS.

Alături de acest indicator, pentru evaluarea activității de cercetare CNFIS a propus încă trei. Unul se referă la mărimea fondurilor pentru cercetare atrase de universitate; altul privește performanța înaltă de cercetare (sunt avute în vedere doar articolele publicate în cele mai bine cotate reviste din fiecare domeniu[66]). În sfârșit, un indicator propus (C2.1) constă în preluarea cerințelor elaborate de CNATDCU pentru ocuparea posturilor de conferențiar și profesor universitar. În general însă, față de efortul la care fuseseră supuse universitățile în anul 2011 când se realizaseră clasificarea instituțională și ierarhizarea programelor de studii, indicatorii propuși erau gândiți astfel încât să solicite mult mai puțină organizare și mult mai puțină muncă. Lista tuturor indicatorilor propuși e cuprinsă în tabelul de mai jos:

---

[65] De exemplu, la Universitatea Politehnica din Timișoara.

[66] E important de notat că pentru acest indicator multe reviste românești care erau indexate sau chiar cotate ISI nu sunt relevante: căci sunt avute în vedere doar revistele aflate între primele 50% din lume.

Lista indicatorilor de calitate propuşi pentru aplicare în anul 2015

Clasa de indicatori	Denumire indicator	Pondere
C1. Predare/ învățare (30%)	C1.1 Raportul dintre numărul studenţilor și numărul de cadre didactice	10%
	C1.2 Raportul dintre numărul de studenți de la ciclul de master și numărul de studenți de la ciclul de licență	8%
	C1.3 Raportul dintre numarul de cadre didactice cu vârsta de până la 40 de ani, inclusiv, și numarul total de cadre didactice	6%
	C1.4 Raportul dintre numarul cadrelor didactice titulare care au dreptul de a conduce doctorat si numarul de cadre didactice	6%
C2. Cercetare ştiinţifică / creație artistică (40%)	C2.1 Calitatea resursei umane	12%
	C2.2 Impactul activității științifice / creației artistice	10%
	C2.3 Performanţa activității științifice / creației artistice	12%
	C2.4 Fondurile pentru cercetare științifică / creație artistică	6%
C3. Orientare internațională (10%)	C3.1 Ponderea mobilităților studențești prin programul ERASMUS și ERASMUS MUNDUS	5%
	C3.2 Ponderea studenților înscriși în programe de studii în limbi de circulație internațională	5%
C4. Orientare regională & echitate socială (20%)	C4.1 Capacitatea de a integra persoanele provenite din medii dezavantajate socio-economic în programe educaționale	5%
	C4.2 Contribuția universității la fondul de burse	4%
	C4.3 Activitatea de practică pentru ciclul de studii de licență	4%
	C4.4 Locuri în cămine studențești	5%
	C4.5 Fondurile nerambursabile atrase de universitate	2%
Pondere totală		100%
Pondere totală din Finanțarea instituțională		26,5%

1.4.4. O naștere dificilă; și un blocaj anticipat

Noua Metodologie de finanțare a fost propusă Ministerului de către CNFIS în februarie 2014; înainte de a fi înaintată, CNFIS consultase Consiliul Național al Rectorilor, sindicatele, organizațiile studențești. Însă nu numai că Metodologia nu a fost aprobată, dar

niciodată conducerea Ministerului nu a discutat-o[67]; iar finanțarea pe 2014 s-a realizat pe baza vechii Metodologii din 213, aprobate ca atare abia în decembrie 2014!

Însă noul ministru al educației Sorin Câmpeanu a promovat-o în februarie 2015[68] (cu mici modificări sugerate de CNFIS). Universităților li s-a cerut să furnizeze până la mijlocul lui aprilie datele necesare calculării indicatorilor, urmând ca până la începutul lui iunie să se poată realiza alocarea fondurilor bugetare în conformitate cu prevederile Metodologiei.

Dar lucrurile au luat, la mijlocul lui martie 2015, o cu totul altă întorsătură. Când scriu aceste rânduri povestea nu s-a încheiat încă[69] (sper totuși că altă dată voi reuși să relatez în întregime ce s-a întâmplat în continuare). Acum voi indica doar primele reacții. La început a fost liniște. O liniște după mine suspectă. Nicio reacție. La fel cum nu fusese niciuna timp de un an de zile, de când CNFIS făcuse publică propunerea de Metodologie. Era totuși ceva la care mă așteptam. Îmi amintesc descrierea pe care o făcusem cu peste cincisprezece ani în urmă reacțiilor din sistemul universitar românesc atunci când s-a propus introducerea finanțării prin formulă:

> aceste probleme – deși vor afecta adânc instituțiile noastre de învățământ și deși ele sunt conștientizate ca probleme – nu fac obiectul unei discuții serioase la nivel național. Societatea noastră este una prea mult nereflexivă: refuză să-și asume propriile probleme și refuză să discute deschis opțiunile posibile.

---

[67] Consiliul Național al Rectorilor a discutat-o în mai multe rânduri. Dar nu a ajuns la nicio poziție coerentă.

[68] Ordinul ministrului educației și cercetării științifice nr. 3.185 din 09.02.2015 privind aprobarea *Metodologiei de alocare a fondurilor bugetare pentru finanțarea de bază și finanțarea suplimentară a instituțiilor de învățământ superior de stat din România, pentru anul 2015.*

[69] Chiar dacă se poate vorbi totuși de un anumit «sfârșit»: *de facto*, aplicarea noii metodologii a fost amânată de către Minister pentru anul 2016. Ceea ce poate însemna și o amânare *sine die*.

> În februarie l998, CNFIS a solicitat universităţilor să comenteze propunerile de calcul pe baza cărora să realizeze finanţarea de bază a acestora. S-a primit un singur răspuns, deşi au fost solicitate toate cele 48 de universităţi de stat. Comparativ, în landul Saxonia inferioară, în Germania, universităţile au discutat peste 30 de propuneri de construire a formulei.

Ceea ce se constată este aşteptarea: universităţile, şcolile, liceele, inspectoratele aşteaptă să se treacă la o altă formă de finanţare, în a cărei elaborare nu se implică însă. De ce e bine să se realizeze finanţarea globală a universităţilor? De ce e bine să se descentralizeze finanţarea în învăţământul de bază şi în cel secundar? Oamenii şcolii acceptă că e bine, dar nu se interesează de argumentele pro sau contra[70].

Trecerea la finanţarea de bază prin apelul la formulă a fost acceptată atunci într-un mod pasiv: nu s-au ridicat obiecţii[71]. După cum

---

[70] Miroiu, A., «Managementul învăţământului», în Miroiu, A. (coord.), *Învăţământul românesc azi*, Polirom, Iaşi, 1998, p. 191.

[71] Nu numai la noi reacţia împotriva schimbărilor nu a fost fermă. Cu aproape două decenii mai devreme în Anglia reformele de dreapta în domeniul universitar ale lui M. Thatcher (fostă ministră a educaţiei) nu au întâmpinat nici ele o rezistenţă mare. Unul din personajele din cunoscutul roman *Meserie!* de D. Lodge (Editura Polirom, Iaşi, 2012) descrie astfel situaţia (acest exemplu e dat de multe ori în lucrări scrise de autori englezi):

> Tu şi cu mine, Robyn, am crescut într-o perioadă când totul îţi venea de la stat: şcoli de stat, univesităţi de stat, cultură cu subvenţii de la stat, bunăstarea pe care ţi-o asigura statul, sistemul medical de stat. Au fost lucruri în care au crezut a grămadă de oameni energici şi cu vederi progresiste. Ei bine, lucrurile nu mai stau aşa. Stânga încă bate apa-n piuă despre lucrurile astea, însă fără a mai convinge pe nimeni, nici măcar pe ea însăşi. Oamenii care lucrează în instituţii de stat sunt deprimaţi, demoralizaţi şi fatalişti. Ca dovadă, resemnarea extraordinară cu care lumea universitară a acceptat reducerile de personal (poţi să-mi dai exemplu de vreo demisie spectaculoasă, la nivel înalt, şi care

nu au existat obiecții nici cu privire la chestiunile mai mărunte, de amănunt sau tehnice (privitoare de pildă la metodele de calcul sau tipurile de indicatori folosiți sau modul de aplicare). Urmarea a fost că această schimbare radicală a fost doar de sus în jos. Paradoxal, părea că cei care vor fi afectați sunt ca și neinteresați de această chestiune. Pesemne că lipsa de informații era un motiv important care întemeia această atitudine. Însă cred că și alte rațiuni sunt în joc : mai întâi, sistemul nu părea să aibă alternative la opțiunea propusă; de aceea lipsa de interes era de înțeles – și era și poziția rațională pe care cei mai mulți universitari, ba chiar și cei aflați în conducerea universităților, o exprimau. Apoi, sistemul nu părea să aibă capacitatea de a se mobiliza pentru a susține o poziție[72]. Dar, avertizam atunci, există un pericol foarte grav în astfel de situații: „sistemul de învățământ va suporta anesteziat operația de transplant și, după aceea, va încerca să elimine corpul străin"[73].

În 1999, când această schimbare[74] de mecanism de finanțare a avut loc, așa ceva nu s-a întâmplat totuși. Cele mai multe universități au avut atunci de câștigat. În plus, schimbarea a fost însoțită de un stimulent imens: dreptul universităților de a înmatricula studenți cu taxă; fiind în număr mare, ei au reușit să compenseze pierderile. În 2015 lucrurile au stat însă altfel. Capacitatea de reacție a fost

să nu poată fi interpretată drept pensionare pe caz de boală?). N-are rost să dăm vina pe doamna Thatcher, de parcă ar fi o vrăjitoare care a reușit să farmece întreaga națiune.

Dar, cum sugerez în acest eseu, în lumea universitară românească reacția conservatoare, deși nu imediată, nu a fost deloc de neglijat. Ba, în timp, ea pare să se fi dovedit îndeajuns de puternică încât să se opună eficient schimbărilor.

[72] Ca mecanism general, formula de finanțare propusă atunci – și aplicată începând cu 1999 – răspundea însă dorinței universităților de a avea o autonomie financiară mai mare, iar acest motiv a justificat acceptarea.

[73] *Ibidem*, p. 192.

[74] În Ministerul Educației conceptul acestei politici a fost elaborat sub coordonarea profesorului M. Korka, la acel moment secretar de stat.

mai puternică și de asemenea erau la îndemână instrumente care facilitau acțiunea colectivă.

Mai întâi au apărut reacții în presă sau pe rețelele de socializare. Ele priveau acele aspecte care ajungeau la nivelul individual al fiecărui universitar[75]; nu erau reacții instituționale. Lâsând laoparte limbajul deloc adecvat folosit uneori, frustrările unor persoane care deodată s-au văzut în postura împăratului gol[76]sau lipsa de informare evidentă, ele creau premisele pentru deschiderea unei dezbateri atât de necesare. E nevoie să măsurăm activitatea științifică a persoanelor individuale și a departamentelor în care lucrează? Iar dacă da, atunci de cine și cu ce metode?

Reacțiile instituționale au venit și ele în scurt timp. Consiliul Național al Rectorilor a fost convocat intempestiv pentru a discuta Metodologia. Discuțiile s-au mutat repede de la chestiunile tehnice de raportare la contestări ale indicatorilor (sau cel puțin ale modului lor de raportare) – și anume ale celor privind cercetarea științifică: C2.1 și C2.2 din tabelul de mai sus. Repet, primul se referea la furnizarea punctajelor conform criteriilor CNATDCU ale fiecărui cadru didactic; cel de-al doilea consta în determinarea, iarăși pentru fiecare cadru didactic, a indicelui Hirsch. (Din punctul meu de vedere, mai dificil de completat erau alți indicatori, precum cei din clasa C1. Predare/învățare și din clasa C4. Orientare regională & echitate socială; dar, vom vedea imediat, nu dificultatea

[75] E interesat de notat că mulți dintre cei care și-au dat cu părerea nu avuseseră curiozitatea să citească Metodologia și, ca în multe alte situații, judecau după ureche. De pildă, mulți credeau că – la fel ca și în 2011 – urmau să se pună împreună contribuțiile științifice din domenii diverse; că cei din domeniile umaniste trebuiau să își determine indicele h pe Web of Science și pe Scopus etc.

[76] Ca fapt divers și comic, un universitar umanist susținea că indicele său Hirsch mic (egal cu 2) era același cu al lui Umberto Eco; iar Eco, de aceea, ar fi trebuit să fie dat afară din universitatea sa. Deloc întâmplător, pe Google Scholar indicele *h* al lui Eco era imens: 112.

completării alcătuia problema!) Nu a fost în acel moment foarte clar ce se obiecta. Perioada de raportare ar fi prea scurtă. Bănui că aici era avut în vedere indicatorul C2.1: într-adevăr, a răspunde cerinţelor impuse de el e o operaţiune migăloasă şi care consumă destul timp. Dar alte dificultăţi nu erau: fiindcă de peste doi ani aceste criterii se aplicau, iar foarte multe cadre didactice îşi făcuseră astfel de punctaje, fiindcă participaseră la diverse concursuri de ocupare a unor posturi didactice. Universităţile aveau deja o experienţă largă în privinţa acestui indicator.

Clarificarea a venit însă ceva mai târziu. O adresă trimisă de Minister la o săptămână după şedinţa Consiliului Naţional al Rectorilor solicita două lucruri: mai întâi, termenul de raportare să se prelungească cu aproape două luni. Sigur, astfel aplicarea efectivă a Metodologiei s-ar mai putea face cel mai devreme în toamna lui 2015 (ceea ce înseamnă că până atunci funcţionează încă alocarea fondurilor în baza ierarhizării realizate în 2011). Dar cea de-a doua cerinţă a Ministerului merită discutată mai pe larg. Anume, Ministerul a propus ca pentru indicatorii C2.1 şi C2.2 procedura de calcul să fie reevaluată astfel încât colectarea informaţiilor să se facă „sub o formă anomizată”[77].

De unde vine această solicitare? CNFIS ceruse ca datele privind C2.1 să fie trimise de universităţi pentru fiecare cadru didactic în parte. De asemenea, pentru calcularea indicelui Hirsch pe Google

[77] În DEX (la: http://dexonline.ro/definitie/anomie) avem următoarele două intrări pentru termenul «anomie» (expresia «anomizat» nu există în DEX).

ANOMÍE[1] *s. f.* stare de dezorganizare a societăţii, caracterizată prin lipsa de legi, de norme. (< fr. *anomie*).

ANOMÍE[2] *s. f.* neputinţa de a evoca nume de persoane, localităţi etc. (< fr. *anomie*).

Sociologii îşi stresează studenţii începând cu anul I cu primul sens. Solicitarea Ministerului, desigur, se referă la *anonimizarea* colectării datelor, nu la ideea de face dezordine în sistemul universitar.

Scholar se ceruse ca fiecare cadru didactic să își facă un profil, iar acesta să fie public. Or, pare-se că exact aici e durerea: cerința ca datele să fie publice. În discuție nu sunt indicatorii folosiți, ci transparența raportării lor. Anume, faptul că performanța fiecărui cadru didactic urma să fie direct și explicit făcută publică.

La modul absolut, a cere ca datele să nu fie transparente e fără sens: oricine poate să calculeze indicele *h* al oricărui cadru didactic folosind platformele Google Scholar, Web of Science sau Scopus. Informația aceasta e oricum publică[78]. Dar atunci în ce constă această retragere către netransparență? După mine, Ministerul a dat glas dorinței unei (destul de mari) majorități a membrilor comunității universitare din țară noastră: dorința conservatoare de a nu schimba ceva – de a evita pe cât se poate competiția deschisă – și fuga de asumarea deschisă a ceea ce am realizat sau nu.

Mințindu-ne însă în mediocritate nu facem altceva decât să închidem ușile către competiția reală cu lumea academică europeană și mondială, cu care – vrând-nevrând – în viitorul destul de apropiat ne vom confrunta. Dar povestea cred că încă nu s-a încheiat definitiv. Eu sunt din fire optimist…

1.5. Adaos: despre supozițiile uitate

De multe ori, atât cât există, discuțiile, polemicile pe teme care țin de învățământul superior românesc apar in situații pe care, foarte simplu, le putem descrie astfel: Guvernul, Ministerul sau un Consiliu etc. expune un set de prevederi pentru a reglementa ceva. Acele prevederi apar ca discutabile: fiindcă nu sunt aplicabile, nu țin seamă de situația de fapt, distorsionează anumite caracteristici ale sistemului de învățământ superior, nu țin seamă de diversitate

[78] Sigur, presupun că avem accesul la respectivele baze de date.

(de interese, de perspective, de abordări etc.). Și atunci e nevoie ca o energie uriașă să fie cheltuită pentru a pune pe agenda publică atari întrebări, ori pentru a încerca modificarea acelor prevederi (lucru foarte dificil, căci logica birocratică pune numeroase piedici în fața unei astfel de schimbări).

Problema este însă că și cei de o parte, și cei de cealaltă parte asumă ca date unele premise. Or, uneori aceste premise sunt false, ori discutabile – și de aceea întreaga dispută este greșit pusă. Dar de ce sunt acceptate acele premise? Răspunsul meu este că deși cândva ele au fost inacceptabile, odată cu trecerea timpului pasiunile au fost netezite, și-a făcut loc uitarea (împrejurărilor în care au ajuns să fie admise) și am ajuns să le acceptăm într-atât de mult încât nici nu mai ne gândim că pot fi zdruncinate.

Iată un exemplu: prin Legea Educației Naționale nr. 1/2011 s-a introdus ideea de abilitare a unui cadru didactic. Abilitarea dă dreptul unei persoane să candideze pentru un post de profesor universitar, ori să solicite conducere de doctorat în cadrul unei școli doctorale. Standardele și criteriile de abilitare sunt diferite, desigur, în funcție de domeniul științific ori artistic. Să luăm domeniul arte plastice. Reglementările (cuprinse în OM 4692/2011) prevăd, pe de o parte, indicatori ai activității de cercetare științifică/creație artistică, iar pe de altă parte criterii și standarde de îndeplinire a acestor indicatori. Indicatorii sunt următorii:

- Indicatorii I1 – I14 se referă la publicații de diverse tipuri ale candidatului: articole, cărți, studii în volume, recenzii, contribuții la dicționare, traduceri, cataloage științifice ale unei expoziții și alte asemenea.
- Indicatorii I15 – I18 privesc participări la conferințe științifice;
- Indicatorii I19 – I24 se referă la participarea la diverse evenimente, expoziții etc.

– Indicatorii I25 – I26 se referă la participarea la proiecte de cercetare, la activităţi tutoriale de îndrumare etc.

Urmează apoi un set de criterii şi un număr de standarde minimale (care trebuie îndeplinite cumulativ şi care, de asemenea, trebuie să conducă şi la un anumit punctaj). De exemplu, standardele asociate indicatorilor I1 – I14 (pentru postul de profesor universitar) sunt: cel puţin 7 articole/studii şi cel puţin trei cărţi. În plus, nu se acceptă decât articolele din revistele indexate în anumite baze de date şi decât cărţile/studiile/articolele în cărţi apărute în anumite edituri.

Când ai în faţă o asemenea construcţie, două reacţii sunt posibile. Prima (plauzibilă mai cu seamă atunci când nu eşti direct interesat/ă în vreun concurs pentru un post în domeniu) e de a te mira larg – şi de a încerca să chestionezi ce logică va fi fost în spatele ei. Voi reveni ceva mai jos asupra acestei reacţii. Cea de-a doua e reacţia cuminte şi interesată (dar şi rezonabilă, atunci când te gândeşti foarte serios la o promovare): nu iei în discuţie întregul concept al acestei construcţii, ci părţi ale ei. Eşti mulţumit sau nemulţumit de existenţa unor criterii, ori de unele dintre standardele existente. De exemplu: punctajul care e ataşat indicatorului I1 (articole în reviste de specialitate) ar trebui mărit, de la 4 la 5 să spunem (sau poate scăzut la 3); sau: la indicatorul I25 ar trebui să se distingă între faptul că cineva e membru al echipei unui proiect de cercetare sau este directorul proiectului. De asemenea: criteriul reprezentat de numărul de cărţi cerute are o valoare foarte mare, aceasta ar trebui redusă; la fel şi în cazul numărului articolelor/studiilor cerute etc.

Dacă rămânem însă la reacţii de acest al doilea tip – chiar dacă ele par justificate şi vizează adesea deficienţe reale ale acestor standarde şi criterii – nu vom putea totuşi să mergem mai departe de un compromis fragil. Or, dacă vrem realmente să ajungem la o

poziție de principiu, cred că trebuie să ne întoarcem la reacțiile de primul tip: la punerea sub semnul întrebării în mod global a logicii prin care s-au construit aceste standarde și criterii.

În toată discuția despre abilitare într-un domeniu ca artele plastice e presupus, ca ceva de la sine înțeles, că orice candidat deține titlul de doctor. (Nu doar atât: unul dintre standardele pentru abilitare prevede că teza de doctorat, revizuită, a fost publicată – desigur, într-o editură recunoscută.) Dar în ce constă teza de doctorat? În 1999 o Hotărâre de Guvern dădea definiția: „În cazul doctoratului în arte, prin teza de doctorat se înțelege ansamblul rezultatelor teoretice și de creație ale doctorandului" (HG nr. 37 din 25 ianuarie 1999 privind organizarea și desfășurarea doctoratului, art 23 al 2). Această HG făcea o distincție fundamentală: ea recunoștea că în domeniul artelor o teză de doctorat nu poate fi de același tip cu o teză într-un domeniu științific standard, precum matematica, chimia sau sociologia sau economia. Ea are altă natură. Și mai explicită este Legea Educației Naționale nr 1/2011. Aceasta deosebește între două feluri de doctorate – științific și profesional – și include doctoratul în arte în categoria celui profesional: acesta „are ca finalitate producerea de cunoaștere originală pe baza aplicării metodei științifice și a reflecției sistematice, asupra unor creații artistice sau asupra unor performanțe sportive de înalt nivel național și internațional" (art. 158 al. 6b).

Articolul din Legea 1/2011 după mine mai mult încurcă lucrurile. El face o distincție discutabilă între domenii în care funcționează unele standarde și domenii în care funcționează alte standarde. În particular, e după părerea mea foarte discutabil de ce doctoratul profesional se poate acorda doar în domeniile artei și al sportului[79].

[79] Chiar și în filosofie, pe care prea puțini am fi dispuși să o aducem aici în discuție, lucrurile nu sunt simple. „Imaginea tratatelor groase de filosofie este pesemne cea care indică paradigmatic faptul că activitatea filosofului se

De ce nu în medicină? (De ce un chirurg nu poate prezenta o nouă operație drept teză de doctorat?) De ce nu și în inginerie? (De ce un proiect de stație de metrou nu poate fi o teză de doctorat?)

Dar să revenim: atunci când astăzi discutăm doctoratul în arte ne referim atât la statutul lui (e profesional) cât și la conținutul lui: în el pot fi incluse rezultatele științifice, dar și cele de creație ale candidatului. Or, acum 20 de ani mai exista o întrebare, următoarea: este acceptabil să se înființeze programe de studii doctorale în arte? Astăzi acestea există – și nu ne mai întrebăm dacă pot să existe. Dar, cred eu, nu ne mai întrebăm acest lucru nu pentru că realitatea a dovedit ceva (că se poate face un doctorat în arte), ci dintr-un motiv ce ține de logica birocrației universitare. Anume, azi există doctori și există conducători de doctorat[80]. A te întreba dacă poate fi organizat un program doctoral în aceste domenii înseamnă în primul rând a chestiona titlurile de doctor existente, dar și pozițiile de conducător de doctorat ale unor persoane, ori statutul unor universități de organizatoare de astfel de studii. „Sistemul" universitar nu te mai lasă să reiei discuția despre legitimitatea și posibilitatea doctoratului în aceste domenii.

Acum două decenii o astfel de întrebare era însă legitimă. Căci sistemul de învățământ superior de arte funcționa după alte criterii.

---

mulează perfect peste un program doctoral. Totuși, lucrurile nu stau mereu astfel; s-ar putea ca unul dintre cei mai importanți filosofi ai secolului, Ludwig Wittgenstein, dacă ar fi produs doar lucrări de genul celor din a doua sa perioadă de activitate filosofică, să nu fi putut obține titlul de doctor. În general, pentru filosofii stilului fragmentar, pentru unii postmoderni a scrie o teză după chipul tratatelor ori monografiilor tradiționale ar însemna nu doar ceva incompatibil cu înțelegerea de către ei a filosofiei, ci chiar ceva mai mult: o abdicare de la convingerile profesionale și existențiale cele mai profunde." (Citatul e din cartea mea *Filosofie fără haine de gală*, ALL, București, 1998, p. 143.)

[80] În 1996-97 numărul lor era mult mai mic; de exemplu, în acea vreme în domeniul educației fizice și sportului existau doar doi conducători de doctorat în România. Nu e de mirare că mulți s-au înscris la doctorat, și l-au obținut, în Moldova.

La acea vreme era încă în vigoare Statutul personalului didactic din Republica Socialistă România (Legea nr. 6/1969). Statutul prevedea că pentru a ocupa un post de conferențiar universitar sau de profesor universitar o persoană trebuia să dețină titlul de doctor. Dar aceasta numai în domeniile în care se organiza doctoratul. Or, Statutul prevedea că există domenii în care doctoratul nu se organizează, fiindcă acestea au un anumit specific. Artele constituiau un astfel de domeniu: „În învățământul superior artistic activitatea de creație și de interpretare se echivalează cu activitatea științifică" (art. 114). În domeniul artelor a fi calificat pentru a ocupa un post de profesor însemna îndeplinirea unor criterii care nu făceau referire la titlul de doctor. Cumulate, articolele 111 și 112 cereau următoarele: candidatul trebuie să aibă studii superioare de specialitate, cu o activitate deosebit de valoroasă de cel puțin 13 ani în domeniul specialității din care face parte disciplina postului scos la concurs și cu o vechime de cel putin 3 ani ca titular in funcția de conferențiar[81]. Ca urmare, cineva putea deveni conferențiar sau profesor universitar în domeniul artelor pentru că era o personalitate cu rezultate deosebite în creația artistică. În nici un caz nu se punea problema obținerii unui doctorat în domeniu – și, mai mult, nici nu se punea problema organizării de programe de doctorat în domeniul artelor plastice.

În 1997 vechiul Statut a fost însă înlocuit cu un altul: Legea nr. 128/1997. La art. 55 al. 2 scria sec: „Pentru ocuparea funcțiilor didactice de profesor universitar și de conferențiar universitar, candidații trebuie să dețină titlul științific de doctor în ramura

[81] Mai exista o condiție, pilduitoare pentru acea lege elaborată în perioada autoritarismului socialist, dar asupra căreia nu este locul să insist aici: pentru a se înscrie la concurs o persoană care îndeplinea acele condiții avea nevoie și de aprobarea Ministerului Învățământului. Cu alte cuvinte, un funcționar (la un moment dat s-a întâmplat să fiu și eu într-o astfel de poziție) putea decide asupra ocupării unei funcții academice de către un specialist.

de știință corespunzătoare postului sau într-o ramură înrudită." Acum nu se mai făcea nicio distincție între domenii. De aceea, în învățământul de arte cadrele didactice cu titlul de conferențiar sau profesor trebuiau să aibă titlul de doctor. De aceea, trebuia să se organizeze doctorat în aceste domenii. De aceea, trebuia să se spună clar în ce constă un doctorat în aceste domenii (ceea ce a și făcut HG. nr. 37/1999).

Ideea fondatoare aici este aceea că nu există deosebiri esențiale între domenii: în toate se poate organiza doctoratul. Mai departe, această idee a fost generalizată: a aprecia valoarea, performanța în domenii precum artele plastice apare acum ca o activitate în esență asemănătoare celei prin care e apreciată performanța într-un domeniu academic cum sunt științele naturii. Anume, trebui să avem în vedere cam aceiași indicatori (de ex., articole ori cărți publicate, proiecte de cercetare, conferințe internaționale); iar când e vorba de un specific clar (cum ar fi de pildă expozițiile), atunci putem găsi mecanisme de a echivala aceste activități cu unele pe care le știm prea bine în cazul domeniilor academice precum cele ale științelor naturii.

Cu aceasta performanța în activitatea tuturor cadrelor didactice universitare poate fi redusă la un numitor comun: uniformizăm indicatorii, criteriile, standardele; diversitatea e numai aparentă. Ea nu mai e recunoscută în politicile educaționale și, deci, nu mai are o valoare publică.

Concluzia mea este că toată discuția privitoare la indicatorii, criteriile și standardele pentru abilitarea unui cadru didactic în domeniul artelor plastice are în spate premisa că trebuie ca acea persoană să aibă titlul de doctor. Iar doctoratul, în orice domeniu, e condiție pentru a ocupa o funcție didactice. Situația de până în anii '90, când persoane extrem de respectabile au fost cadre didactice extraordinare ale instituțiilor noastre de arte, nu mai era posibilă. (Nu știu dacă e bine să dau exemple, dar să ne gândim doar la

oameni ca Victor Rebengiuc sau Olga Tudorache – profesori emblematici ai unei epoci[82].)

Or, aici e problema: fiindcă într-o anumită lege la un moment dat s-a introdus această condiție birocratică a fost generată o întreagă serie de consecințe. A fost nevoie să se definească ce înseamnă a fi doctor. Apoi, ce înseamnă să definești examene, structura tezei de doctorat. Apoi, în mod natural s-au construit criterii pentru a putea deveni lector universitar, conferențiar sau profesor. Criteriile s-au schimbat, iar atenția s-a concentrat asupra noilor standarde și criterii etc. Cu fiecare reglementare în acest șir se mai uită ceva, se centrează atenția pe un alt amănunt – încât astăzi s-ar putea să ne minunăm la ideea că toate aceste zbateri și polemici sunt în mod fundamental rezultate ale unei decizii dubioase luate acum vreo două decenii, nicidecum însă al unei realități pe care oamenii nu o pot schimba.

1.6. Anexă: Despre numărul de studenți din universitățile de stat

În anul 2012 CNFIS a pregătit un document prin care propunea ca alocarea locurilor către universități să fie făcută după o procedură diferită. Anume, în prezent Ministerul alocă un număr global de locuri către o universitate. Senatul acesteia decide cum sunt aceste locuri distribuite între diferitele tipuri de programe din cadrul ei. Apoi transmite aceste decizii către Minister. Or, astfel distribuirea locurilor se face în funcție doar de interesele fiecărei

[82] Cazul următor e poate exemplar în acest sens. În anul 2006 pictorul Sorin Ilfoveanu, rectorul Universității Naționale de Arte din București, și-a dat demisia după ce a refuzat să își susțină doctoratul. „Consider, personal, că statutul meu profesional demonstrează suficient performanțele artistice și didactice acumulate de-a lungul timpului fără a mai face necesară elaborarea unui doctorat, fie el și profesional" (http://stiri.rol.ro/pictorul-ilfoveanu-a-renuntat-la-sefia-academiei-de-arte-7561.html).

universități – și, desigur, în cadrul ei în funcție de interesele și de capacitatea de influențare a deciziilor acesteia pe care le au diferitele departamente, facultăți, grupuri de interese din universitate. Ca urmare această distribuție, atât la nivel de universitate, cât și la nivel național nu are nimic a face cu, să zicem, politicile guvernului de dezvoltare a unor ramuri economice sau cu nevoile pieței muncii (presupunând că ar exista studii serioase care să arate în ce ar consta acestea).

Autonomia universitară este de multe ori adusă în discuție pentru a justifica o astfel de procedură a Ministerului. Dar este greșit: aici nu e vorba de autonomie, ci de faptul că guvernul trebuie să promoveze politici care să corespundă cu strategiile sale. (Presupun aici că astfel de strategii există; cred însă că, din nefericire, guvernele României nu au avut așa ceva în ultimele decenii; căci altminteri ar fi existat oarecare presiuni sau măcar propuneri pentru pregătirea în anumite domenii, cu prioritate, a forței de muncă.)

Ministerul nu a luat în considerare această propunere. E puțin de înțeles atitudinea lui, cu atât mai mult cu cât CNFIS propunea prin acest document ca Ministerul, în general guvernul României, să își întărească rolul în realizarea și în implementarea politicilor lui generale și să facă așa ceva pe baza unor analize serioase.

Dar rezultatul acestei lipse de politici se poate vedea ușor dacă ne uităm la Tabelul de mai jos, care cuprinde pe domenii numărul de studenți înscriși în programe de studii (sunt cuprinși atât studenții finanțați de la bugetul de stat cât și cei cu taxă). Nu vreau să comentez pe larg. Rog cititorul să îl contemple și să încerce să se gândească dacă, pentru multe dintre aceste domenii, e posibil ca piața muncii să absoarbă absolvenții (admițând că date similare celor din Tabel vor reflecta un număr mai mare de ani realitatea din învățământul nostru universitar).

Tabelul 1. Numărul de studenţi înscrişi în universităţile publice (civile) în anul I pe domenii în anul universitar 2012 – 2013

Nr. crt.	Domeniu de ierarhizare	Licenţă				Master			
		Total studenţi	din care		% studenţi în total studenţi	Total studenţi	din care		% studenţi în total studenţi
			Studenţi buget	Studenţi taxă			Studenţi buget	Studenţi taxă	
0	1	2	3	4	7	8	9	10	13
1	Inginerie civila si instalatii	3,325	2,966	359	2.99%	1,717	1,542	175	2.1%
2	Inginerie electronica si telecomunicatii	2,243	1,901	342	2.02%	1,162	1,034	128	1.4%
3	Inginerie geologica, Inginerie geodezica	1,119	868	251	1.01%	203	180	23	0.2%
4	Mine, petrol si gaze	399	212	187	0.36%	199	69	130	0.2%
5	Inginerie aerospatiala, autovehicule si transporturi	2,625	1,628	997	2.36%	971	813	158	1.2%
6	Ingineria produselor alimentare	1,538	858	680	1.38%	764	543	221	0.9%
7	Ingineria sistemelor, calculatoare si tehnologia informatiei	3,924	2,914	1,010	3.53%	1,812	1,331	481	2.2%
8	Inginerie mecanica	1,619	1,417	202	1.45%	1,201	1,006	195	1.4%
9	Inginerie industrial	3,563	3,067	496	3.20%	2,107	1,688	419	2.5%
10	Mecatronica si robotica	694	629	65	0.62%	297	263	34	0.4%
11	Ingineria materialelor	636	543	93	0.57%	315	303	12	0.4%
12	Ingineria mediului	2,066	1,512	554	1.86%	1,073	813	260	1.3%
13	Inginerie si management	4,428	2,550	1,878	3.98%	2,277	1,690	587	2.7%
14	Inginerie genistica, Inginerie de armament, rachete si munitiii		0	0	0.00%	0	0	0	0.0%
15	Inginerie electrica si energetica	2,608	2,081	527	2.34%	1,361	1,095	266	1.6%
16	Zootehnie	449	295	154	0.40%	233	214	19	0.3%
17	Biotehnologii	199	167	32	0.18%	113	104	9	0.1%
18	Agronomie, Horticultura, Silvicultura, Inginerie forestiera	2,837	1,466	1,371	2.55%	1,265	969	296	1.5%

Nr. crt.	Domeniu de ierarhizare	Licență				Master			
		Total studenți	din care		% studenți în total studenți	Total studenți	din care		% studenți în total studenți
			Studenți buget	Studenți taxă			Studenți buget	Studenți taxă	
0	1	2	3	4	7	8	9	10	13
19	Drept	4,961	1,489	3,472	4.46%	1,573	874	699	1.9%
20	Stiinte administrative	2,912	1,518	1,394	2.62%	1,501	608	893	1.8%
21	Stiinte ale comunicarii	2,909	1,280	1,629	2.61%	1,556	783	773	1.9%
22	Sociologie	1,042	794	248	0.94%	935	607	328	1.1%
23	Stiinte politice	2,164	1,050	1,114	1.94%	1,223	700	523	1.5%
24	Stiinte ale educatiei	2,999	1,152	1,847	2.69%	1,443	625	818	1.7%
25	Economie	948	705	243	0.85%	691	420	271	0.8%
26	Administrarea afacerilor	4,802	1,614	3,188	4.31%	2,817	1,083	1,734	3.4%
27	Finante	3,615	1,181	2,434	3.25%	1,914	692	1,222	2.3%
28	Contabilitate	3,952	1,098	2,854	3.55%	2,363	811	1,552	2.8%
29	Relatii economice internationale	1,619	650	969	1.45%	1,647	600	1,047	2.0%
30	Management	3,720	1,046	2,674	3.34%	2,593	937	1,656	3.1%
31	Marketing	2,029	829	1,200	1.82%	1,175	501	674	1.4%
32	Psihologie	2,096	585	1,511	1.88%	1,025	620	405	1.2%
33	Asistenta sociala	1,115	641	474	1.00%	708	498	210	0.8%
34	Educatie fizica si sport	2,788	1,198	1,590	2.50%	1,159	646	513	1.4%
35	Cibernetica, statistica si informatica economica	1,270	585	685	1.14%	894	447	447	1.1%
36	Stiinte militare, informatii si ordine publica	0	0	0	0.00%	0	0	0	0.0%
37	Biologie	732	507	225	0.66%	478	342	136	0.6%
38	Biochimie	59	35	24	0.05%	35	33	2	0.0%
39	Medicina	6,537	2,957	3,580	5.87%	359	287	72	0.4%
40	Medicina veterinara	820	508	312	0.74%	0	0	0	0.0%
41	Medicina dentara	1,683	760	923	1.51%	72	48	24	0.1%
42	Farmacie	1,349	605	744	1.21%	149	69	80	0.2%
43	Informatica	2,391	1,639	752	2.15%	1,035	764	271	1.2%

Nr. crt.	Domeniu de ierarhizare	Licență				Master			
		Total studenți	din care		% studenți în total studenți	Total studenți	din care		% studenți în total studenți
			Studenți buget	Studenți taxă			Studenți buget	Studenți taxă	
0	1	2	3	4	7	8	9	10	13
44	Geologie	86	69	17	0.08%	89	87	2	0.1%
45	Geografie	2,424	1,202	1,222	2.18%	979	876	103	1.2%
46	Stiinte ale mediului	911	661	250	0.82%	340	274	66	0.4%
47	Fizica	439	347	92	0.39%	364	319	45	0.4%
48	Chimie	536	453	83	0.48%	303	267	36	0.4%
49	Matematica	678	582	96	0.61%	529	429	100	0.6%
50	Inginerie chimica	808	695	113	0.73%	566	563	3	0.7%
51	Filologie	5,464	3,129	2,335	4.91%	2,338	1,590	748	2.8%
52	Filozofie	389	308	81	0.35%	271	183	88	0.3%
53	Istorie	1,053	772	281	0.95%	704	530	174	0.8%
54	Teologie	2,109	1,445	664	1.89%	1,361	866	495	1.6%
55	Studii culturale	288	222	66	0.26%	88	78	10	0.1%
56	Arhitectura si urbanism	984	601	383	0.88%	95	95	0	0.1%
57	Arte vizuale	1,117	729	388	1.00%	536	420	116	0.6%
58	Istoria si teoria artei	32	19	13	0.03%	7	7	0	0.0%
59	Artele spectacolului	432	385	47	0.39%	228	215	13	0.3%
60	Muzica	778	627	151	0.70%	331	282	49	0.4%
	Total	111,312	61,746	49,566	100.0%	83,299	49,566	33,733	74.8%

Sursa: CNFIS

Capitolul 2
Cum am văzut eu ultimul deceniu (dar nu numai)

Bogdan Florian

2.0. Un preambul necesar...

Din experienţa mea de doctorand al domnului profesor Miroiu ştiu ca dacă există o problemă de stil de redactare pe care el o detestă, atunci aceasta este începerea unui text cu descrierea sau repovestirea începuturilor istorice ale obiectului de studiu. Tot din experienţa mea de doctorand mai ştiu şi că este întotdeauna mai bine sa îl contrazici pe domnul profesor Miroiu, ca să ai şansa de a ajunge la un final semnificativ al lucrării. Întrucât pe perioada stagiului doctoral, care a durat un pic mai mult decât ar fi trebuit, dar asta doar fiindcă îmi era greu să îmi găsesc un alt statut profesional, am încercat să îl enervez cât mai mult posibil, nu mă voi dezice nici în acest text. Înainte de a nara experienţa personală privind sistemul universitar din România, voi începe aşadar cu istoria acestuia. Motivaţia serioasă pentru acest lucru este însă alta: o astfel de povestire lipseşte în literatura ştiinţifică din România. Cu unele excepţii notabile[1], o analiză istorică serioasă sau măcar o povestire a apariţiei

[1] Amintesc aici recenta publicare a lucrării lui Dragoş Sdrobiş *Limitele meritocraţiei într-o societate agrară*, Editura Polirom, Iaşi, 2015

și evoluției sistemului universitar în România lipsește. Așadar voi prefața partea ce îmi revine în prezentul volum cu o scurtă istorisire despre apariția și evoluția unviersității în România. Am decis să aleg această cale discursivă deoarece cred că *dependența de cale* este importantă pentru a putea formula explicații și pentru a înțelege modul în care unele fenomene sociale ajung să se petreacă. Cred că putem înțelege mai ușor situația actuală a sistemului universitar din România și cred că ne putem explica mai bine ceea ce se întâmplă în viețile noastre dacă privim evoluția instituțiilor și a organizațiilor care populează acest sistem.

2.1. Istoria

Undeva pe la jumătatea secolului al-XIX-lea idealul național românesc era în curs de realizare, iar una dintre căile pe care guvernarea de atunci a Țărilor Române a ales-o a fost educația și, mai ales, învățământul înalt. Ideea în sine nu era deloc originală în acea perioadă, naționalismul fiind de altfel catalizatorul care a dus la înființarea și dezvoltarea multor universități europene moderne. Istoria ideii de Universitate nu își are locul aici, însă, pentru a putea explica, observa și analiza Universitatea din spațiul românesc, afirmarea elementelor fundaționale ale acesteia este necesară. Legătura dintre naționalism, înființarea și consolidarea statelor națiune europene și funcția de naționalizare (ca proces de socializare si culturalizare) a organizației universitare este fundamentală pentru înțelegerea felului în care Universitatea a fost instituționalizată în majoritatea statelor europene, începând cu secolul al-XIX-lea. De aceea este important să ne îndreptăm atenția, pentru început, asupra misiunii universității.

Misiunea universității există, explicit, de la înființarea primelor forme organizate de transmitere a cunoștiințelor, chiar dacă

doar modernitatea a formulat conceptul de misiune pentru a putea exprima scopul principal al organizației universitare.[2] Încă de la apariția primelor universități europene in perioada evului mediu, tipurile de activități pe care le desfășurau au fost determinate de misiunea pe care acestea și-au asumat-o. Tipurile de bunuri și servicii pe care universitățile le-au produs și distribuit au fost întotdeauna strâns legate de misiunea acestora; însă, oricâte denumiri ar purta, le putem grupa în două mari categorii: cercetare si educație[3]. Misiunea universității trebuie înțeleasă drept o caracteristică dinamică, în continuă evoluție care „reflectă idealurile filosofice în continuă schimbare, politicile educaționale, precum și culturile fiecărei societăți in parte"[4]. Apariția statului națiune a reprezentat probabil unul dintre evenimentele politice majore ale secolelor XVIII – XIX și a determinat, printre altele, o masivă reformă în domeniul învățământului, eveniment mai puțin cunoscut și comentat dacă ar fi să îl comparăm cu revoluția industrială, spre exemplu. Cu toate acestea, revoluția educațională a fost cu siguranță un eveniment cu urmări dintre cele mai profunde asupra lumii europene. În partea vestică a continentului European, cu excepția zonei insulare aflate în aceasta arie geografică, reforma a vizat modificarea misiunii tradiționale a universității prin dirijarea cercetării și a educației în direcția deservirii statului. Astfel, universităților europene le este atribuită o nouă funcție: cea de naționalizare, de sprijinire a nou înființatelor state națiune.

Naționalizarea a presupus nu doar orientarea activităților de cercetare și predare în direcția susținerii idealurilor naționale, ale

[2] Vezi Peter Scott *The Research Revolution and its Impact on the European University*, în Guy Neave, Kjell Blückert, Thorsten Nybom eds. *The European Research University. An Historical Paranthesis?*, Palgrave Macmillan, 2006.

[3] Idem 2.

[4] Ibidem, p. 130.

diferitelor state naţiune, dar şi dezvoltarea unor elemente particulare, proprii funcţionării fiecărui stat în parte, care să facă dificilă o eventuală încercare de copiere sau spionare din partea inamicilor. Cu alte cuvinte, particularizarea birocraţiilor naţionale, al căror scop principal era administrarea bunurilor publice ale noilor forme de organizare statală, a fost înfăptuită în principal prin intermediul organizaţiilor universitare. Statele naţiune îşi administrau diferit universităţile şi dezvoltau politici şi sisteme birocratice diferite de administrare pentru educaţia universitară şi cercetarea ştiinţifică. Un exemplu este oferit de cazurile Franţei şi Germaniei, modele considerate paradigmatice pentru dezvoltarea universităţilor în Europa continentală. Aşadar, putem susţine că înfiinţarea universităţilor europene moderne este un rezultat direct al modificării sistemelor de organizare politică a guvernării şi că misiunea care le-a fost atribuită, dar pe care organizaţiile universitare şi-au asumat-o, a constituit un element instituţional important.

O diferenţă structurală din perspectivă instituţională, definitorie pentru ceea ce adesea numim în limbajul comun clivajul dintre Statele Unite ale Americii şi Europa în ceea ce priveşte viaţa academică, îşi are originea chiar în funcţia de naţionalizare cu care universităţile au fost însărcinate în secolele XVIII – XIX în spaţiul continental european. De regulă, stereotipul asociat acestei diferenţe este acela ca în Europa universităţile au fost şi sunt în marea lor majoritate de stat, în timp ce în S.U.A. omoloagele lor, cel puţin cele performante şi cunoscute peste tot în lume, sunt private. Cred totuşi că forma de proprietate asupra universităţii este mai puţin importantă şi că tipul de servicii sau bunuri pe care acestea le produc sunt totuşi primordiale. Mai mult, argumentul pe care îl vom urmări în continuare este acela că tipul bunurilor oferite de universitate este influenţat de funcţia instituţională, cu alte cuvinte de

misiunea ce le este atribuită sau pe care şi-o asumă (gradul de autonomie este o altă variabilă explicativă importantă care este de cele mai multe ori presupusă fără a fi cu adevărat analizată). Ei bine, spre deosebire de naţionalizare, în cazul universităţilor din Statele Unite, a fost consolidată o altă funcţie: democratizarea, definită ca serviciu oferit individului, cetăţeanului. Ulterior democratizarea a fost inlocuită cu noţiunea de „bun public", care „definită larg [...] este aceea de a face accesibilă pentru cetăţeni cunoaşterea şi cercetarea academică"[5].

Aceasta este de fapt diferenţa fundamentală dintre universităţile moderne din Europa şi cele din S.U.A: create, susţinute (în primul rând financiar) şi administrate de către stat, universităţile europene au avut drept principal client al serviciilor oferite statul, sau mai precis birocraţia guvernamentală, pe care o putem denumi administraţia publică. Statul naţiune nou înfiinţat avea nevoie de birocraţie pentru administrare; birocraţia însemna standardizare, iar aceasta putea fi realizată relativ simplu prin intermediul unei educaţii şi coordonate la nivel central. De cealaltă parte a oceanului, universităţile americane au fost încă de la infiinţarea lor orientate, ca misiune şi program strategic, către nevoile de cunoaştere şi educaţie ale publicului, ale cetăţenilor. Chiar dacă înfiinţarea propriu-zisă a organizaţiilor universitare a fost susţinută de către statul federal, ulterior administraţia universităţilor a fost în totalitate lăsată în responsabilitatea acestora, principiul autonomiei universitare căpătând astfel o dimensiune reală, pragmatică. Universităţile americane realizează astfel instituţionalizarea idealtipului huboldtian de organizaţie de „învăţământ înalt", îmbinând cercetarea ştiinţifică şi educaţia într-un cadru organizaţional autonom auto-guvernat.

[5] Ibidem, p. 131.

Să zăbovim aşadar asupra modelului de universitate imaginat de Wilhelm von Humboldt, atât de influent şi de dezbătut astăzi.

2.1.1. Povestea palatului de sub tei

Modelul de organizare a universităţii propus de Wilhelm von Humboldt este strâns legat de realităţile sociale şi politice care au stat la baza conceptelor şi idealurilor filosofice ale iluminismului. Cu alte cuvinte, universitatea de tip humboldtian nu poate fi redusă la o construcţie instituţională în vid, ruptă de perioada istorică şi nivelul de dezvoltare socială, culturală şi politică a secolului al XIX-lea. Humboldt însuşi nu a fost un academic[6], nici măcar nu a făcut parte din corpul profesoral al universităţii care îi poartă numele. Simplu funcţionar, birocrat, în serviciul guvernului prusac, Humboldt a imaginat şi construit un model de universitate care să răspundă unei nevoi a statului german aflat în construcţie la începutul secolului XIX-lea: emanciparea persoanelor de sub tutela religioasă a bisericii şi transformarea lor în cetăţeni ai noului model de stat (naţional şi laic). Tensiunea instituţională dintre stat şi biserică a dat naştere, cel puţin în Europa Vestică, unui nou model organizaţional, cel al universităţii „humboldt"-iene. Acest fapt, argumentat de numeroşi cercetători ai învăţământului universitar[7], este foarte important în înţelegerea valorilor şi a principiilor care

[6] De multe ori Wilhelm von Humboldt este însă confundat cu celebrul său frate Alexander, biolog celebru şi autor prolific în domeniul său ştiinţific. Confuzia este adeseori datorată faptului că Wilhelm nu a prea autorat lucrări, fiind de meserie birocrat, funcţionar. De aceea căutările generează de cele mai multe ori titluri de lucrări ale lui Alexander şi de aici confuzia dintre cei doi fraţi.

[7] Cea mai relevantă lucrare care poate fi amintită aici consider că este cea editată de Walter Ruegg – *A History Of The University In Europe* (volumul III: *Universities In The Nineteenth And Early Twentieth Centuries (1800–1945)*), Cambridge University Press, 2004.

au stat la baza acestui model de organizare universitară, dar, mai ales, a motivațiilor și rațiunii pentru care Universitatea modernă europeană a fost înființată.

Tranziția de la epoca medievală la cea modernă cred că poate fi sintetizată, cu toate riscurile aferente unei astfel de simplificări, prin câteva caracteristici care constituie fundamentul valorilor și principiilor pe care se bazează societatea, dar și universitatea modernă. Un prim aspect este legat de sursa legitimității conducerii politice, care de la cea tradițională, bazată pe voința lui Dumnezeu, devine una de tip rațional-legal (pentru a folosi terminologia weberiană). Apare astfel, treptat, o separare între domeniul public și cel privat, Statul fiind considerat un spațiu public al guvernării și dezbaterii problemelor administrative ale societății, în timp ce în spațiul societății civile, indivizii „erau liberi să dispună de proprietatea lor, de munca lor și de conștiința lor"[8]. Dacă sistemul social medieval era bazat pe privilegiul nașterii într-o familie nobilă, noul tip de organizare socială avea nevoie de un nou tip de privilegiu, care să fie însă accesibil teoretic tuturor cetățenilor – iar acesta a fost educația.

Potrivit lui Haverhals, logica era una simpla: întrucât guvernarea se bazează pe rațiune și nu pe credință, o persoană poate exercita o funcție publică doar prin parcurgerea unui proces educațional, teoretic accesibil oricui. Educația devine astfel noul tip de privilegiu, oferind acces către funcțiile publice și fiind, simultan, sursa destinată să înlocuiască principiile și valorile care originau din dogma religioasă. Procesul a fost unul îndelungat, însă ceea ce doresc să accentuez în acest punct al argumentului este faptul că apariția universității moderne este strâns legată de o revoluție

[8] Barbara Haverhals – *The normative foundations of research-based education: Philosophical notes on the transformation of the modern university idea*, în Studies in Philosophy and Education, no. 26/2007, p. 421.

importantă a organizării sociale şi politice, specifice unui anumit moment istoric. Din perspectivă instituţionalistă există o diferenţă semnificativă între procesele revoluţiei şi reformei, care poate fi rezumată la conflictul sau tensiunile dintre instituţii, care generează în cazul revoluţiei noi modele instituţionale şi comportamente organizaţionale, care nu existau anterior, în timp ce reformele îşi propun doar modificarea instrumentală a instituţiilor şi comportamentelor organizaţionale.

Originalitatea modelului propus de Humboldt, în ceea ce priveşte construcţia unui sistem instituţional de educaţie care să culmineze cu educaţia universitară, se bazează pe utilizarea principiului raţiunii pentru a fundamenta unitatea între cercetarea ştiinţifică, neîngrădită de constrângeri, fie ele de natură dogmatică religioasă sau de alt tip şi educaţie. Apar astfel patru principii fundamentale, care se află la baza construcţiei instituţionale de tip humboldtian: principiul unităţii dintre cercetare si predare, principiului libertăţii academice, principiul centralităţii ştiinţei şi, oarecum derivat din acesta, principiul unităţii ştiinţifice care asumă egalitatea între ştiinţe indiferent de tipul acestora[9]. Misiunea Universităţii, proiectată de Humboldt, era aceea de a educa oamenii, de a-i transforma în cetăţeni liberi de orice fel de constrângeri dogmatice, intelectuale, prin afirmarea supremaţiei raţiunii, exprimată prin accesul neîngrădit la cercetare ştiinţifică. Proiectul lui Humboldt este cel mai bine sintetizat prin „echilibrul dificil de obţinut între dependenţă şi independenţă, care este relevant şi astăzi pentru universităţi. Pe de o parte autonomia noilor instituţii era necesară pentru a asigura independenţa lor faţă de stat, fără a fi însă automat făcute

[9] Vezi atât Scott, *The Research Revolution and its Impact on the European University* (citat mai sus) cât şi Mitchell G. Ash, *Bachelor of What, Master of Whom? The Humboldt Myth and Historical Transformations of Higher Education in German-Speaking Europe and the US*, în European Journal of Education, Vol. 41, No. 2, 2006.

responsabile pentru satisfacerea nevoilor și a cererilor venite din partea societății civile"[10].

Cu alte cuvinte, nou creata universitate avea misiunea dificilă de a rămâne independentă, în condițiile în care, era plasată într-o poziție socială și politică tampon, la confluența intereselor politice și administrative ale statului și a celor culturale și sociale ale societății civile. Astfel, universitatea își putea conserva poziția privilegiată, de autonomie și independență, doar prin afirmarea și susținerea idealului cercetării științifice pure. Însă prin asumarea acestui principiu apărea o dificultate suplimentară în construcția unei instituții autonome: dacă cercetarea științifică, rațională, era un scop în sine, valoarea aplicativă a acesteia ar fi fost complet omisă. Astfel universitatea ar fi rămas fără unul dintre cei mai importanți susținători (în primul rând financiari) – statul – care nu ar fi avut nicio motivație rațională să întrețină o comunitate autonomă de oameni de știință care caută adevărul științific, fără a avea vreo motivație în a valorifica ceea ce descopereau pe parcurs. Fără a afecta principiul cercetării pure, raționale, Humboldt avansează principiul unității între educație și cercetare și statutează astfel un element fundamental pentru Universitatea modernă europeană: cercetarea științifică pură este în fond un proces educativ prin care individul se poate emancipa și deveni rațional, eliberându-se astfel de abordările dogmatice care îl dominau până atunci. Acesta este de fapt elementul central al modelului universității care a ajuns să poarte numele lui Humboldt.

Rolul revoluționar al lui Wilhelm von Humboldt în ceea ce privește construcția unui învățământ univesitar modern este însă mai degrabă un mit, un stereotip construit în perioada contemporană.

[10] Haverhals, *The normative foundations of research-based education: Philosophical notes on the transformation of the modern university idea,* p. 423.

Astfel, istoricul Mitchell Ash[11] argumentează că utilizarea numelui lui Humboldt pentru a descrie un model de universitate este oarecum forţată, dat fiind faptul că din punctul de vedere al ideilor care au stat la baza modelului universitatea humboldtiană nu îi aparţine lui Humboldt; reformele învăţământului universitar derulate în special în Imperiul Habsburgic după 1848 nici nu aveau cum să fie inspirate de „ideile" lui Humboldt cu privire la universitate, fiindcă acestea nu erau nici măcar publicate şi ca atare erau necunoscute în epocă. Mai mult, principiul atribuit lui Humboldt, al unităţii dintre cercetare ştiinţifică şi educaţie, reprezintă în fapt o interpretare oarecum mitică a unei idei extrem de mult argumentate în acea perioadă, în special în lucrările filosofice ale unor personalităţi mult mai cunoscute în epocă, precum Imannuel Kant, Friedrich Daniel Schleiermacher sau Johann Gottlieb Fichte, ale căror lucrări susţineau principiile filosofice legate de primatul raţiunii şi al cercetării ştiinţifice, prin opoziţie la dogma religioasă şi societatea tradiţională, medievală.

Putem considera că principiile atribuite lui Humboldt legate de organizarea şi funcţionarea universităţii îşi au de fapt originea în diferite alte surse şi că de fapt decisiv în crearea mitului universităţii humboldtiene a fost factorul politic, în diferite etape istorice. Astfel, la începutul secolului al XX-lea şi ulterior după al doilea război mondial, nevoia fundamentării unui mit asupra universităţii ideale, de origine germană, a avut mai degrabă implicaţii politice şi a răspuns în primul rând nevoii grupurilor politice conservatoare de a justifica şi idealiza un anumit tip de organizare a învăţământului universitar. Unul dintre cele mai interesante argumente prezentate de Ash este că, de fapt, universitatea ideală de tip humboldtian

[11] Vezi Mitchell G. Ash, *Bachelor of What, Master of Whom? The Humboldt Myth and Historical Transformations of Higher Education in German-Speaking Europe and the US* (citat mai sus).

era o organizație de învățământ extrem de elitistă, la care aveau acces sub 1% din populația a cărei vârstă îi permitea accesul la învățământul universitar. În consecință adaptarea unui astfel de model la realitatea învățământului universitar masificat contemporan pare a fi, din punct de vedere logic, lipsită de relevanță, poate chiar inutilă.

În ciuda criticilor argumentate, Ash recunoaște existența unor elemente cu adevărat revoluționare în ceea ce privește noua organizare propusă de Humboldt pentru sistemul universitar german. Primul este un element operațional, care în fapt a revoluționat cu adevărat sistemul educațional: introducerea obligativității formale a deținerii unei diplome de absolvire (Abitur) a învățământului mediu (Gymnasium) pentru accesul la învățământ universitar. Această cerință formală a însemnat, în contextul perioadei, că profesorii care predau la Gymnasium trebuiau să parcurgă pregătirea universitară, fiind astfel calificați să pregătească elevii din ciclul secundar pentru admiterea la universitate. Celelalte elemente care atestă valoarea idealului humboldtian al universității sunt mai degrabă de natură principială, valorică, chiar dacă nu ele nu pot fi atribuite, decât discutabil, persoanei lui Humboldt. În primul rând „Humboldt" reprezintă „simbolul autonomiei și al predominării membrilor comunității academice în treburile interne ale universității; totodată, „Humboldt" semnifică „primatul cercetării fundamentale în fața cercetării aplicative", nu în cele din urmă „Humboldt" este „simbolul idealurilor în care majoritatea profesorilor (și chiar unii studenți) cred cu sinceritate și pe care încearcă, în ciuda unor obstacole foarte mari, să le atingă. Acest lucru este valabil în special pentru unitatea dintre predare și cercetare."[12]

Modelul humboldtian de organizare a universității moderne a avut, oarecum în mod așteptat, un model paralel, originar în

[12] Ash, p. 248 – 249.

Franța. Denumit de obicei „modelul napoleonian", organizarea universităților moderne în Franța nu era neapărat antonimă cu cea germană ci pur și simplu diferită. Iată cum descrie sintetic Walter Ruegg modelul universității moderne franceze: „Colegii specializate supuse unei discipline stricte, adesea militare, organizate și controlate îndeaproape printr-un despotism luminat care guverna până în cel mai mic detaliu curriculum-ul, atribuirea diplomelor și titlurilor și conformitatea punctelor de vedere cu privire la doctrinele oficiale, ba chiar și unele obiceiuri personale cum ar fi interzicerea purtării bărbii în 1852"[13]. Modelul napoleonian, bazat pe centralizare și control administrativ strict al statului asupra educației în general, pe ierarhii stricte cu poziții similare gradelor militare, pe specializări înguste în cadrul domeniilor științifice mai largi a cunoscut la rândul său o răspândire destul de largă în spațiul european. Domeniul tehnic a fost, din motive legate mai ales de progresul economic generat de revoluția industrială, mult mai potrivit pentru adoptarea acestui model de organizare universitară. Modelul politehnicii franceze din secolul XIX (Ecole Polytechnique) care punea accent pe pregătirea teoretică a viitorilor ingineri a fost rapid adoptat în spațiul european și a dat naștere școlilor politehnice înalte din Germania până în Rusia[14].

Diferența dintre cele două modele de universitate este poate cel mai bine ilustrată de o scurtă paralelă între doi oameni de știință din secolul XIX, povestită sintetic tot de Ruegg în prefața pe care o face istoriei universității moderne. La vîrsta de doar 25 de ani Johannes Muller era profesor de medicină la Bonn, povestește Walter Ruegg. Doar opt ani mai târziu, același Johannes Muller trimite o scrisoare către ministrul prusac al educației prin care solicita ocuparea unui

[13] Walter Ruegg, *Themes*, în Walter Ruegg (ed.) *A History of the University in Europe*. Volume III., Cambridge University Press, 2004, p. 5.

[14] Ruegg, *Themes*, p. 10.

post similar la Unviersitatea din Berlin. Scrisoarea este caracterizată de Ruegg ca fiind neașteptat de încrezătoare în propriile calități ale aplicantului, mai ales dată fiind vârsta acestuia. Mai mult, Muller face numeroase referiri cu privire la „importanța unui mare institut universitar pentru „spiritul în care problemele medicale ar putea fi investigate sistematic și colectiv în legătură cu științele naturale"[15]. Muller are chiar inițiativa de a solicita finanțare pentru înființarea unui astfel de institut din partea Regelui, a Miniștrilor și nu în ultimul rând a consilierilor privați ai acestora, printre care se afla și Alexander von Humboldt, fratele lui Wilhelm. Astfel lua naștere la Berlin cel mai mare centru de anatomie comparativă din Europa. Chiar mai mult, prin interdisciplinaritatea proiectată de Muller școala sa de anatomie a reușit să dezvolte teorii cu privire la celule, prin asocierea medicinei cu filosofia naturalistă. Între timp, notează sec Ruegg, „la Paris, Claude Bernard (1813 – 1878) era nevoit să își realizeze descoperirile importante în fiziologie într-o pivniță. Louis Pasteur (1822 – 1895) își derula majoritatea experimentelor privind fermentația în două camere aflate într-un pod."[16]

Ne aflăm așadar în fața a două modele organizaționale, pe care le putem considera paradigmatice pentru Europa continentală. Unul de inspirație liberală, construit pe baza unor valori precum autonomia, libertatea individuală și academică, unitatea dintre cercetarea științifică și educație și pe primatul rațiunii, în cadrul căruia statul avea rolul de a susține (inițial) și apoi de a apăra universitatea. Cel de-al doilea este cel centralist, bazat pe specializare și ierarhizare, pe reguli stricte, militare, care avea în centrul său educația standardizată pentru fiecare specializare a viitorilor funcționari ai statului, în cadrul căruia rolul statului era evident acela de planificare, control și realizare a planurilor elaborate. Prin instituționalizarea

[15] Ibidem, p.11.
[16] Ibidem, p.18.

acestor modele iau naştere de fapt în secolul al XIX universităţile pe care le cunoaştem astăzi în spaţiul European.

2.1.2. Povestea palatului Domnului Muruzi

În anul 1860 Alexandru Ioan Cuza înfiinţa prima universitate de pe teritoriul a ceea ce astăzi numim România. Momentul înfiinţării la Iaşi a Universităţii care astăzi poartă numele lui Alexandru Ioan Cuza este deosebit de important, deoarece vom vedea că există unele instituţii (norme, reguli, valori) care îşi au originea în acel moment, care au rezistat în timp şi care încă reglementează (formal sau informal) învăţământul universitar românesc. Mai mult, înfiinţarea Universităţii de la Iaşi demonstrează convergenţa, cel puţin în domeniul educaţiei, între guvernarea Ţărilor Române din acea perioadă istorică şi preocupările altor guverne din statele de pe continentul european.

Actul de înfiinţare a Universităţii de la Iaşi este un document extraordinar de interesant, a cărui simplă lectură relevă aspecte fundamentale privind învăţământul universitar din România. Trebuie remarcat de la început faptul că Universitatea de la Iaşi nu a fost rezultatul unei construcţii organizaţionale bruşte, ci este finalul, rezultatul unui proces de construcţie organizaţională început în anul 1851 prin Regulamentul instrucţiunii publice. În 1851 erau înfiinţate patru facultăţi, de filozofie, drept, medicină şi teologie, a căror misiune a fost aceea de a educa un corp de persoane care să servească statul naţiune român în forma sa incipientă. A fost nevoie de 9 ani pentru formarea unei comunităţi academice la Iaşi care să asigure resursele umane necesare înfiinţării unei universităţi propriu-zise. Acest lucru este dovedit chiar în expunerea de motive a Actului de înfiinţare a Universităţii de la Iaşi: „Considerând că piedicile care mai mult timp s-au opus întemeierii învăţământului înalt, aşa precum îl

vrea legea, astăzi în cea mai mare parte sunt înlăturate, de vreme ce există un număr destul de mare atât de elevi, care şi-au terminat studiile liceale, cât şi de profesori capabili de a preda ştiinţele în limba română, precum prevede §6 din regulamentul şcolar"[17]. Aşadar, facultăţile şi-au îndeplinit misiunea de a pregăti un corp profesoral suficient de numeros care să deţină competenţa de a preda ştiinţe în limba română, iar unificarea lor şi certificarea unei identităţi organizaţionale erau necesare pentru a încheia această etapă.

Desigur, absolvenţii de liceu ce urmau a fi educaţi, precum şi cei care aveau să îi educe nu erau condiţii suficiente pentru înfiinţarea unei universităţi. Lipseau resursele financiare precum şi clădirea în care să se desfăşoare activităţile. Astfel că Actul Constitutiv prevede chiar de la început şi rezolvarea problemei resurselor care urmau să sprijine şi să asigure funcţionarea universităţii nou înfiinţate: „Adunarea legislativă în sesiunea din anul 1859/60, nu numai că a votat un însemnat buget pentru instrucţiunea publică, dar pentru răspândirea ei a acordat guvernului Nostru mai multe credite, şi în special acela pentru a cumpăra încăperi pentru instalarea facultăţilor"; iar un paragraf mai jos: „Considerând că, potrivit votului camerei, s-a şi cumpărat pentru totdeauna vechiul palat al Domnului Muruzi[18]". Astfel, palatul Domnului Muruzi devine, cu sau fără voia

[17] Transcrierea completă a textului Actului de Înfiinţare a Universităţii „Alexandru Ioan Cuza" din Iaşi este disponibilă on-line la adresa http://www.uaic.ro/wp-content/uploads/2013/07/Actul-de-infiintare-al-universitatii.pdf Este interesant faptul că actul original a fost multă vreme considerat pierdut şi a fost descoprit recent, în urma unei vizite de evaluare instituţională a ARACIS. Întrucât prezentarea actului original de înfiinţare al Universităţii reprezintă o cerinţă obligatorie în evaluarea universităţilor, potrivit Legii Asigurării Calităţii în vigoare, echipa de evaluatori ARACIS a solicitat prezentarea documentului original. După căutări relativ dificile personalul Universităţii a descoperit documentul original şi l-a prezentat, scanat şi publicat pe site-ul universităţii. Iată că uneori formalismul birocratic produce externalităţi pozitive.

[18] Este vorba despre domnitorul fanariot Alexandru Moruzi (Muruzi)

fostului său proprietar, sediul primei universităţi din România de astăzi şi, ca divertisment speculativ, trece din proprietate privată în proprietatea publică (să zicem a statului, deşi aici termenul e uşor forţat). Statul român achiziţionează un bun imobiliar pe care apoi îl încredinţează spre administrare unei Universităţi, la fel cum, în baza Legilor Morrill[19] statul american dona bunuri imobile (în special terenuri) pentru construcţia unor universităţi, diferenţa importantă totuşi fiind aceea că, în cazul Universităţii ieşene, proprietarul clădirii rămânea statul.

Materia primă fiind asigurată, muncitorii calificaţi angajaţi, capitalul fix şi cel circulant pregătite, universitatea putea începe să „lucreze". Evident, era nevoie şi de o misiune, de un obiectiv strategic (cum am spune în ziua de azi). Actul constitutiv statutează clar că nou înfiinţata organizaţie de învăţământ înalt lua fiinţă în „interesul ţării, care este în progres, şi mai ales multele trebuinţe care au apărut o data cu noul regim introdus în Principatele Unite prin Convenţiunea din 7/19 August 1858, cer să se dea instrucţiunii publice cea mai mare dezvoltare." Aşadar, încă de la înfiinţare învăţământului universitar din România i-a fost desemnat drept scop interesul ţării, progresul acesteia şi mai ales trebuinţele noului sistem politic.

Elementele constitutive ale universităţii, funcţionarea acesteia, normarea relaţiilor de putere în interiorul universităţii, dar şi reglementarea clară a relaţiilor dintre universitate şi guvernământ, reprezentat de regulă de Domnul, merită explorate în detaliu.

care a avut mai multe domnii atât în Ţara Românească cât şi în Moldova în perioada 1792 – 1801.

[19] Legile Morrill (Morrill Acts) din 1862 şi 1890 stabileau ca universităţile americane nou înfiinţate să primească automat din partea statului o suprafaţă de teren pentru a-şi construi sediile şi pentru a o administra în vederea asigurării veniturilor necesare funcţionării. Mai mult, este interesant de remarcat faptul că „cel puţin 10 dintre părinţii fondatori ai Statelor Unite au fost si fondatori de instituţii de învăţământ superior" (v. Scott, op. cit.).

Astfel, remarcăm faptul că încă din Articolul I Domnul decretează că „Universitatea de Iași este persoană juridică cu drept de a se administra singură în probleme atât științifice cât și disciplinare, în limitele legii". Desigur, putem cu ușurință identifica aici un prototip al autonomiei universitare, referitor evident la conținuturile științifice ale activității universității. Cu alte cuvinte, statul nu își propunea să impieteze asupra comunității academice, impunând anumite conținuturi, curricula, programe de studii.

În afară de conținutul științific comunitatea academică a Universității de Iași beneficia de două alte zone de suveranitate și relativă autonomie: conferirea de diplome de studii și acordarea de titluri academice universitare. Astfel, articolul VIII al actului consitutiv al Universității stipulează faptul că „numai Universitatea are dreptul și prerogativele de a conferi gradele și onorurile academice cele mai înalte în diferite științe, precum doctoratul, licența, diploma de magistru, de inginer, de arhitect etc. Diplomele acestor grade se vor expedia, după prezentarea Rectorului și a Decanului, de către Ministerul instrucțiunii publice, în numele Domnului"; iar articolul V stabilea că „aspiranții la statutul de profesor la facultate vor fi recomandați Domnului de către Ministerul cultelor și al instrucțiunii publice, în urma examinării titlurilor de către Consiliul Academic și după prezentarea lui."

Așadar, atât în ceea ce privește diplomele care certifică absolvirea studiilor, cât și în ceea ce privește obținerea statului de profesor la facultate, comunitatea academică era creditată, din punct de vedere instituțional, cu dreptul de a propune/recomanda; însă decizia formală era atributul guvernământului, al statului, reprezentat invariabil de domnitor. Lucrurile nu sunt foarte diferite astăzi, mutatis mutandis, în ceea ce privește diplomele de studii universitare sau obținerea anumitor funcții academice cum sunt cele de conferențiar, profesor sau titlul științific de doctor.

Nici în ceea ce privește organizarea internă, a structurilor decizionale și de conducere ale universității, lucrurile nu diferă foarte mult. Principiul „încredere deplină, dar control permanent"[20] pare să fie instrumentul principal prin care domnia își propusese să supervizeze autonomia și libertatea academică. Astfel, Universitatea de Iași avea să fie condusă de un Consiliu Academic (sau Senat cum îl numim astăzi), alcătuit din membrii în activitate ai comunității academice, dar și din profesori retrași din activitate. Consiliul urma să fie prezidat de un Rector, ales de către profesori din rândul lor, însă numit și aprobat de către Domnul. Iată cum sună textul articolului III: „Universitatea are un Consiliu Academic compus din profesorii în activitate ai tuturor facultătilor, precum și din cei retrași, care au făcut servicii școlare în vreo facultate timp de zece ani, cu titlu de membri de onoare. Acest Consiliu este prezidat de Rectorul Universității, care se alege în fiecare an de către profesorii facultăților și din rândurile lor, și este recomandat de către Ministerul de culte și instrucțiune publică, cu acordul Domniei".

Dacă universitatea urma să fie condusă de un Rector și un Consiliu Academic, facultățile urmau să fie conduse de Decani, aleși anual de către profesori. Rolul acestora era, potrivit articolului IV, de a „supraveghea îndeplinirea îndatoririlor profesorilor și ale studenților din acea facultate". Cu alte cuvinte, inițial Decanul facultății avea atribuții mai degrabă în ceea ce privește aspectele administrative, de organizare a muncii și, putem presupune, ale eticii universitare, care pe atunci era înglobată în conceptul mai larg al autonomiei universitare care includea aspecte disciplinare. Interesant este faptul că se statuează de asemenea faptul că „Consiliul Academic are jurisdicție disciplinară asupra profesorilor

[20] Expresia aparține profesorului Ioan Curtu, de la Universitatea Transilvania din Brașov, primul președinte ale Agenției Române pentru Asigurarea Calității în Învățământul Superior (ARACIS).

și a studenților". Cu alte cuvinte, Senatul universitar deținea dreptul de a aplica sancțiuni disciplinare atât în cazul profesorilor cât și al studenților care își neglijau îndatoririle sau comiteau abateri etice.

În cele din urmă, actul constitutiv al Universității de Iași, prevedea că „Statutele speciale ale Universității, precum și cele ale facultăților îndeosebi, determină atributele și îndatoririle ulterioare ale diferitelor persoane și autorități Universitare, precum și drepturile și îndatoririle tuturor studenților. Întrucât aceste statute vor trece peste competența administrativă, ele vor fi supuse de către Ministerul instrucțiunii publice deliberării organismelor legale." Comunitatea universitară urma așadar să beneficieze de autonomie și în stabilirea propriilor regulamente interne, să stabilească ce se înțelege prin îndatoririle profesorilor și ale studenților. Autodeterminarea comunității academice funcționa însă după același principiu ca și celelalte drepturi și autonomii; statul, prin intermediul ministerului de ramură urma să își exprime acordul cu privire la statutele și reglementările interne ale universității. Putem spune că autonomia universitară, în sensul ei clasic de „comunitate a oamenilor de știință care se auto-guvernează", a apărut în (pre-) România într-o formă specifică pe care o putem denumi „autonomie supravegheată". Comunitatea universitară se putea auto-administra științific (atenție: nu și material sau financiar) sub blânda oblăduire a Domnului.

Un alt element extrem de important care a fost normat în 1860, dar care nu a reușit să supraviețuiască evoluției universității în România în anii ce au urmat, era faptul că „Toți membrii Universității sunt considerați ca funcționari înalți ai Statului" și în consecință „Toți membrii Universității nu vor putea fi demiși. Nici unul dintre ei nu va putea fi îndepărtat decât în puterea unei hotărâri date de Consiliul Academic și sancționată de Domnul". Chiar dacă nici astăzi nu este neapărat ușor să demiți un cadru didactic

universitar (sau să retragi un titlu academic, chiar obţinut fraudulos), profesorii universitari nu mai beneficiază de statutul de înalt funcţionar public. Acest statut privilegiat a fost însă probabil una dintre cele mai puternice motivaţii pentru urmărirea şi obţinerea unui post de profesor la facultate şi a contribuit decisiv la consolidarea unui status social superior pentru membrii comunităţii academice.

Nu în cele din urmă trebuie să subliniem apariţia repetată a conceptului de naţiune sau a cuvântului român, care susţine argumentul expus la începutul acestui capitol, legat de funcţia de naţionalizare pe care universitatea modernă a avut-o la începuturile existenţei sale. Astfel, statutul de profesor era condiţionat de deţinerea cetăţeniei române (cu excepţia profesorilor de limbi străine) iar învăţământul, pe lângă faptul că avea să fie gratuit şi liber, urma să fie în limba română (tot cu excepţia limbilor străine, putem presupune). Dar, lectura actului de înfiinţare a Universităţii de Iaşi ne dezvăluie şi alte motive pentru care construcţia statală modernă a ceea ce numim astăzi România avea nevoie de cel puţin o instituţie de învăţământ înalt. Spre finalul actului întâlnim, surprinzător sau nu, următorul paragraf (fără prea multe legături cu restul textului): „În străinătate, nu se va mai trimite de astăzi nici un tânăr român pe cheltuiala Statului, înainte de a absolvi cursurile unei facultăţi din Principatele Unite." Putem lectura această frază în felul următor: domnia a constatat că o parte semnificativă a resurselor financiare ale recent apărutului stat sunt irosite, prin susţinerea acelor persoane care doreau să urmeze programe de studii de nivel universitar şi pentru asta plecau din ţară cu sprijinul financiar al statului. Un element deosebit de interesant, fiindcă, în lipsa altor surse de date, oprirea acestei risipe financiare pare să fi reprezentat cel puţin un al doilea motiv important care a determinat înfiinţarea Universităţii de Iaşi.

Patru ani mai târziu, în 1864, la București se înființa Universitatea din București, după un model de construcție identic, prin unificarea unor facultăți sub o singură conducere administrativă și academică, tot prin voia domniei. Trebuie să subliniem însă din nou elementul care ne interesează în primul rând: misiunea universității românești. Încă de la înființare, Universitatea a avut cel puțin două obiective fundamentale de îndeplinit: 1) de susținere a construcției statului național birocratic modern prin pregătirea teoretică a viitorilor funcționari și angajați ai acestuia (teologi, funcționari în administrație, cadre didactice, medici etc.) și 2) de a economisi resursele financiare pe care statul le pierdea în acea perioadă cu educarea în alte țări a unui număr de persoane de cetățenie română (aș denumi acest obiectiv drept unul de eficiență bugetară, chiar dacă eficiența acestei măsuri este profund discutabilă).

Construcția universitară în Principatele Române nu era radical diferită de contextul european al formării statelor naționale. Astfel, Domnul a decis înființarea învățământului înalt în vederea îndeplinirii unor obiective imediate, clare și foarte puțin legate de unele principii sau valori care transcend realitatea imediată a construcției statale. Dacă universitatea modernă constituită după modelul humboldtian avea la bază, după cum am văzut, principiul fundamental al unității între predare și cercetare științifică și avea ca misiune emanciparea indivizilor prin facilitarea accesului la cunoașterea bazată pe rațiune și raționament, universitatea românească avea de îndeplinit un obiectiv mult mai imediat: satisfacerea nevoii statului de a avea la dispoziție resursele umane necesare proiectului de modernizare pe care conducerea politică și-l propunea. Astfel, utilizarea modelului napoleonian pare mai potrivită pentru a descrie actul fondator al unviersităților din București și Iași. Nu putem totuși exclude cu totul influența pe care modelul humboldtian a avut-o și care poate fi observată

mai degrabă din perspectiva membrilor comunității academice. Cu alte cuvinte încă de la începuturi putem remarca, în cazul universităților din România o tensiune instituțională între două misiuni: cea pe care statul o atribuie universităților pe care le înființează și cea pe care comunitatea academică dorește să și-o asume. Această constatare este importantă, fiindcă, cel puțin în cazul particular al învățământului universitar de pe teritoriul actual al României, ea ne ajută să identificăm acele elemente care, prin procesul instituționalizării, au dus la evoluția universității contemporane din România.

2.2. Premisele sistemului universitar românesc contemporan

Sistemul de învățământ, cu predilecție cel universitar, este un bun studiu de caz, fiind unul dintre cele mai puțin predispuse (sau rezistente) la schimbare. După cum transpare și din lucrarea colectivă editată de Walter Ruegg, universitatea a trecut într-o perioadă foarte lungă de timp prin foarte puține evoluții instituționale sau structurale. Ceea ce a prevalat, în cazul universităților europene cel puțin, au fost reformele operaționale, care au vizat mai curând unele aspecte funcționale, ale activităților zilnice și mai puțin structura, nucleul de valori, al instituției în sine.

Distincția conceptuală între reformele structurale și cele operaționale implică o disociere foarte importantă atunci când vine vorba de instituția universitară. Johan Olsen[21] argumentează că există două modalități de a aborda universitatea ca subiect al politicilor publice. Potrivit primeia, instrumentală, universitatea reprezintă un instrument organizațional folosit pentru a satisface

[21] Johan P. Olsen, *The Institutional Dynamics of the European University* în J.P. Olsen și P. Maassen (eds.), *University Dynamics and European Integration*, Springer, 2007, p. 26.

preferințe si interese predeterminate. Cea de-a doua perspectivă asupra universității este instituțională:

> Instituția [universității – n.B.F.] este o colecție de reglementări si practici organizate, integrată în structuri logice si care funcționează cu resurse relativ fixe în raport cu numărul de persoane, care durează în timp si care este relativ rezistentă în fața preferințelor și așteptărilor indivizilor precum și a circumstanțelor externe care se modifică. Reglementările constitutive și practicile sunt cele care prescriu comportamentele adecvate ale actorilor în situații particulare – spre exemplu, anumite coduri pe care un om de stiință sau un student nu le poate încălca fără a-și pierde calitatea de om de știință sau de student. Structurile logice, integrate în identități și proprietăți justifică și legitimează codurile de comportament; ele creează scopuri comune si asigură o direcție și un înțeles pentru comportamente. Structurile de resurse crează capacitatea de acțiune; ele asigură putere dar și constrângeri pentru actori și îi fac pe acestia mai mult sau mai puțini capabili de a acționa potrivit regulilor prescriptive.[22]

Într-un sens, universitatea este un instrument, adică o organizație; într-alt sens, ea este o instituție. Desigur că în limbajul de zi cu zi ne-am obișnuit să folosim sintagma „instituție de învățământ superior" atunci când ne referim la universități, ba chiar și limbajul legislativ folosește această sintagmă. Nu cu mult timp în urmă opera, la nivelul limbajului uzual, diferența dintre „institutul de cercetare" și „institutul de învățământ superior"[23].

[22] Olsen, p. 27

[23] Spre exemplu, din 1948 până în 1992 organizația numită astăzi Universitatea Politehnica București purta denumirea de *Institutul* Politehnic București. Desigur, denumirea altor „politehnici" din țară a cunoscut o evoluție similară de la institut la universitate.

Ba chiar şi astăzi diferenţiem între institutele de cercetare (ale Academiei Române spre exemplu) şi instituţiile de învăţământ superior (universităţi).

Confuzia dintre universitate în ipostaza ei instituţională şi cea organizaţională devine din ce în ce mai clară dacă ne uităm la Legea Educaţiei Naţionale, nr. 1/2011 la Articolul 2 alineatul 2 unde aflăm că „Misiunea asumată de lege este de formare, prin educaţie, a infrastructurii mentale a societăţii româneşti, în acord cu noile cerinţe , derivate din statutul României de ţară membră a Uniunii Europene şi din funcţionarea în contextul globalizării, şi de generare sustenabilă a unei resurse umane naţionale înalt competitive, capabilă să funcţioneze eficient în societatea actuală şi viitoare"[24]. Mai mult, se atribuie învăţământului superior o misiune specifică prin Articolul 117: „Misiunea învăţământului superior este de a genera şi de a transfera cunoaştere către societate prin: a) formare iniţială şi continuă la nivel universitar, în scopul dezvoltării personale, al inserţiei profesionale a individului şi a satisfacerii nevoii de competenţă a mediului socioeconomic; b) cercetare ştiinţifică, dezvoltare, inovare şi transfer tehnologic, prin creaţie individuală şi colectivă, în domeniul ştiinţelor, al ştiinţelor inginereşti, al artelor, al literelor, prin asigurarea performanţelor şi dezvoltării fizice şi sportive, precum şi valorificarea şi diseminarea rezultatelor acestora." Şi, ca să încheiem interludiul legislativ, tot în Legea nr.1/2011 universităţilor li se dă libertatea ca, în virtutea

[24] Sigur, articolul este amuzant din alt motiv: citit *ad literam* putem înţelege că legea se autodefineşte pe ea ca fiind o organizaţie care are un scop precis, acela de a forma infrastructura mentală. E greu de înţeles desigur cum poate o lege să formeze ceva, ea fiind o **normă** şi regelementând anumite lucruri. Eu însă prefer să citesc în acest alineat faptul că **misiunea** aparţine organizaţiilor responsabile cu educaţia în România, că este scopul pe care legiuitorul, care este şi finanţatorul lor, îl stabileşte pentru ele. Totuşi faptul că distincţia între *organizaţie* şi *instituţie* nu operează nici măcar la nivelul limbajului juridic în România este, cred eu, evident

autonomiei universitare, să își stabilească o misiune proprie, pe lângă cea generală.

Ipoteza pe care o voi analiza în cele ce urmează este aceea că reformele sistemului educațional, în special cele care vizează învățământul superior la un nivel structural al intervenției, au eșuat sau au produs pe termen mediu efecte negative și datorită faptului că au operat cu o dimensiune inadecvată a subiectului lor, considerând universitatea un instrument și nu o instituție.

Prin instituție înțeleg, potrivit definiției lui Douglass North, acele reguli ale jocului într-o societate sau, mai formal, acele constrângeri elaborate de oameni care dau formă interacțiunilor umane. În consecință, ele structurează stimulentele din cadrul schimburilor omenești, fie acestea politice, sociale sau economice. Schimbarea instituțională dă formă felului în care societățile evoluează în timp și este astfel cheia înțelegerii schimbării sociale[25]. Într-un joc avem reguli și jucători: regulile sunt instituțiile, jucătorii sunt organizațiile. În acest sens consider că universitățile sunt fie organizații, dacă le considerăm unități de analiză, adică actori sau jucători în cadrul unui sistem, în timp ce universitatea este o instituție, dacă mutăm analiza la nivel sistemic și o tratăm drept concept. Clarificarea distincției organizație – instituție este foarte importantă fiindcă simpla confuzie a acestor termeni a dus, cel puțin în perioada contemporană, la efecte aberante ale interacțiunilor între stat și universitate. Ba chiar, în perioada recentă, la golirea de conținut și abolirea unora dintre reglementările fundaționale ale instituției universitare, fapt cu consecințe grave asupra organizațiilor universitare în viitor.

[25] Vezi Douglass North *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990, sau o versiune mai scurtă a paradigmei teoretice a instituționalismului economic în Douglass North *Institutions*, în The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 1. (Winter, 1991), pp. 97-112

2.2.1. Reglementările constitutive ale instituției universitare. Legile

Dacă parcurgem actele normative emise de guvernanți din 1864 până în 2011 în domeniul educației remarcăm cu surprindere câteva lucruri pe care cred că ar fi bine să le sintetizăm. În primul rând este interesantă modificarea termenilor folosiți în chiar titulatura actelor normative: în 1864 denumirea utilizată era „Legea instrucțiunei", în 1898 urmează „Lege asupra învățământului secundar și superior" (pentru prima oară învățământul primește legi separate pentru cel primar, cel profesional si cel secundar și superior), apoi abia în 1932 mai întâlnim o modificare substanțială, deși legi care normau domeniul de activitate al educației au tot fost, mai precis întâlnim „Legea pentru organizarea învățământului universitar" (fiind pentru prima oară când învățământul universitar este denumit ca atare și beneficiază din partea legiutorului de o lege de sine stătătoare), în 1942 se revine la denumirea de învățământ superior, pentru ca abia în 1948 să întâlnim pentru prima oară recunoașterea formală a faptului că în învățământ s-a inițiat o reformă. Decretul 175 „pentru reforma învățământului" din 2 august 1948 este de asemenea și cel mai scurt document legislativ care normează funcționarea sistemului de învățământ și de asemenea marchează și reintegrarea într-un singur act normativ a tuturor nivelelor de învățământ. Cel mai interesant este însă momentul 1978, când la 21 decembrie[26] este emisă „Legea educației și învățământului" (!?), care pentru prima oară în istoria

[26] Se pare că tradiția recentă a modificărilor legislative privind educația realizate între Crăciun și intrarea în următorul an a fost inaugurată de fapt în 1978, chiar dacă puțin înainte de Crăciun. Desigur sunt pregătit să admit că poate fi o coincidență amuzantă.

actelor normative include chiar și un capitol referitor la cercetarea științifică. Apoi, abia în 1995 revenim la „Legea învățământului", după părerea mea un mic regres terminologic, datorat probabil necesității separării de trecutul recent, pentru ca în cele din urmă să ajungem în anul 2011 la „Legea educației naționale".

Este foarte interesant că, terminologic cel puțin, în anul 2011 pentru prima oară statul, în calitate de emitent al actelor normative, admite în mod explicit și chiar în titlul unei legi faptul că educația, în România, are un rol de naționalizare, de construcție națională, de stabilire a unei identități, lucru pe care ar fi trebuit totuși să îl fi rezolvat pe la 1877 sau măcar după primul război mondial. Dar astea desigur sunt chestiuni de natură mai degrabă speculativă și cred că pot fi abandonate.

Lista denumirilor actelor normative este interesantă, fiindcă oferă indicii privind anumite tendințe, comportamente sau abordări ale unor concepte fundamentale, dar, cel mai important, poate constitui un argument în favoarea ipotezei de la care porneam. În primul rând trebuie să remarcăm faptul că termenii de învățământ/instrucțiune și educație sunt folosiți relativ liber pentru a marca mai degrabă o diferența față de actul normativ anterior care era modificat. De asemenea putem remarca apariția târzie a conceptului de universitate în chiar denumirea unei legi, ceea ce poate atesta faptul că organizațiile universitare erau percepute doar din perspectiva rolului instrumental în cadrul sistemului de învățământ. Totodată, să notăm că, în afara momentului 1864, până în anul 1948 nu am avut, cel puțin ca subiect de lege, un sistem de învățământ, ci mai multe sisteme, care se succedau cronologic sau erau paralele normate individual și separat (învățământul primar, cel gimanzial, cel secundar, cel profesional și cel universitar). Mai mult, schimbările normative în cadrul unuia dintre sisteme nu erau imediat urmate cu necesitate de schimbări în celelalte sisteme, cu alte cuvinte, modificările (fie ele

operaţionale sau structurale) în învăţământul primar nu atrăgeau o modificare simultană a învăţământului profesional sau universitar. Modificările legale apăreau evident la câţiva ani distanţă, fie din cauze politice, fie mai degrabă, cred eu, pentru că organizaţiile sufereau mici crize de funcţionare care trebuiau rezolvate. Comportamentul reactiv al administraţiei, amintit şi de Adrian Miroiu în primul capitol al acestui volum, este, fără doar şi poate, caracteristic birocraţiilor clasice, iar evoluţia legislaţiei îl ilustrează perfect.

Dacă până aici avem de-a face cu speculaţii, avem nevoie totuşi şi de unele argumente mai solide, legate de instituţionalizarea normelor, sau ceea ce numeam mai sus „reglementări constitutive". Să vedem, aşadar, cum sunt definite normativ organizaţiile care se ocupă de învăţământul superior, în diferite momente istorice.

În 1864[27] Legea instrucţiunii publice stabilea o structură a sistemului de învăţământ şi implicit a actelor normative care de atunci înainte aveau să reglementeze activitatea domeniului educaţiei. Capitolul IV al Legii era dedicat „instrucţiunii superioare" şi prevedea nu doar structura universităţilor ci şi principalele domenii de studii în care facultăţile care compuneau universităţile puteau să pregătească studenţi. Legea stabilea de asemenea structura facultăţilor, rolul şi drepturile profesorilor, pedepsele pe care le puteau primi studenţii pentru diferite abateri, structurile de conducere ale universităţii şi rolul acestora, diferite taxe pe care studenţii trebuiau să le plătească şi indemnizaţii pe care diferite persoane (de exemplu rectorul universităţii) erau îndreptăţiţi să le

[27] De aici în jos referirile şi citatele din diferitele acte normative sunt preluate integral din lucrarea coordonată de Gheorghe Bunescu *Antologia legilor învăţământului din România*, Institutul de Ştiinţe ale Educaţiei, 2004. Face excepţie (evident) Legea Educaţiei Naţionale nr.1/2011 precum şi legislaţia apărută după anul 2004 în care *Antologia* a fost publicată. Pentru Legea Educaţiei Naţionale nr. 1/2011 şi numeroasele modificări ulterioare vezi http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act?ida=101120

primească. Din această perspectivă, această lege poate fi considerată un fel de regulament de organizare și funcționare a facultăților și a universităților pe care acestea le compun. Nu regăsim încă elemente legate de principii sau valori care stau la baza organizației universitare, însă aflăm spre exemplu că, încă de pe atunci, Rectorul universității era obligat, prin lege, să realizeze un „raport anual privind starea Universității" pe care trebuia să îl înainteze ministrului „instrucțiunii publice".

În 1898 Legea asupra învățământului secundar și superior aduce câteva noutăți interesante din perspectivă instituțională și întărește unele comportamente normative care se vor păstra și vor defini relația normativă instituțională dintre stat și universități. Câteva aspecte trebuie subliniate, pentru a exemplifica. Este în primul rând (chiar din primul articol referitor la învățământul superior) normată componența universităților, în ceea ce privește felul facultăților pe care acestea le pot conține. Cu titlu imperativ este stabilit ca universitățile (cele două care existau, adică cea din Iași și cea din București) să fie alcătuite din următoarele tipuri de facultăți: de teologie ortodoxă, de drept, de medicină, de filozofie și litere și de științe. Mai mult legea prevede și ce fel de științe urmează a fi studiate în fiecare facultate în parte, însă e mai puțin interesant să le înșirăm aici. Comportamentul de a reglementa strict conținutul universităților, în termeni de facultăți, domenii de studii, programe de studii și discipline există și astăzi și îl vom regăsi în felurite acte normative prin care statul reglementează funcționarea organizațiilor universitare. Putem spune cu alte cuvinte că această normă s-a instituționalizat.

Pe de altă parte, un aspect nou și relativ interesant al legii din 1898 este legat de faptul că, pentru prima oară, universitățile primesc personalitate juridică și capătă dreptul de a „dobândi și de a poseda" (Art. 56). Senatul universitar devenea, prin lege, reprezentantul

legal al universității și putea delega puterile sale rectorului (sau unei alte persoane). Este însă un pic confuz modul în care universitatea putea dobândi sau poseda bunuri în condițiile în care tot legea din 1898 prevedea faptul că principalele activități desfășurate de universități, cursurile și conferințele, urmau a fi gratuite. Mai mult, statul se angaja explicit să întrețină universitățile, adică să le finanțeze. Cu alte cuvinte, autonomia universitară, parțială și îngrădită, pe care o regăsim și astăzi, își regăsește originile tocmai în acea perioadă. Universitățile capătă personalitate juridică, implicit dreptul de a se auto-administra, au și structurile birocratice necesare acestei auto-administrări, însă nu primesc și resursele pe care să le administreze, acestea urmând a fi alocate de către stat[28].

Un alt element important prevăzut de legea din 1898 este structura corpului didactic al universităților. Structura ierarhică era una simplă, profesorii urmând a fi de două tipuri: agregați și docenți. Contrar simțului comun, docenții pot fi asimilați astăzi doctoranzilor, în sensul că ei nu puteau fi retribuiți pentru cursurile pe care le susțineau, însă puteau fi remunerați pentru activitățile de susținere a profesorilor agregați (cum ar fi seminariile, pregătirea lucrărilor de laborator, asistenți de clinică pentru învățământul medical etc.) Cu alte cuvinte docenții erau persoanele care se pregăteau să devină profesori agregați, iar pentru a obține statutul de profesor agregat trebuiau să treacă un obstacol relativ simplu: cursul pe care îl susțin gratuit să rămână timp de trei ani (art. 63) în programul facultății pentru a dovedi importanța cursului pentru învățământul universitar. Într-o astfel de situație, Senatul putea decide, împreună cu consiliul facultății în cadrul căreia activa docentul, ca persoana respectivă să obțină statutul de profesor agregat și să dobândească,

[28] După cum poate observa un cititor atent, această structură a sistemului universitar este descrisă identic în perioada contemporană de Adrian Miroiu în capitolul anterior al acestui volum.

evident după avizul ministerului, drepturile salariale aferente noului statut profesional. Este interesant faptul că identitatea dintre persoană și cursul predat devine un fel de normă care, mai mult sau mai puțin formal, se instituționalizează la rândul ei[29].

Mai sunt câteva chestiuni interesante, care merită a fi menționate aici, cu privire la universități și componența lor. Examenul de abilitare apare menționat, chiar dacă el va dispare ulterior, ca și condiție în obținerea statului de docent. Titlul de doctor în științe reprezenta de asemenea o cerință formală obligatorie în vederea înscrierii la examenul de abilitare care permitea accesul la statutul de docent. Obținerea titlului de profesor era condiționată de ocuparea unei catedre, timp de 5 ani, precum și de „distingerea prin lucrări științifice asupra materiei predate" (art. 67). De asemenea erau prevăzute și condițiile pentru pensionare (un alt element normativ interesant, care se regăsește și astăzi în preocupările legiuitorilor). Astfel, în 1898 existau mai multe praguri de timp pe care o persoană le putea folosi pentru a se pensiona (art. 78): după treizeci de ani „în serviciu" un profesor sau un agregat putea fi „pus la pensie din oficiu". În această fază însă procedura părea destul de complicată: Ministerul trebuia să ceară avizul Senatului reunit cu colegiul facultății din care făcea parte persoana ce urma a fi pensionată, avizul cu pricina putea fi dat în urma unei proceduri cel puțin interesante: vot secret, cu bile și „fără desbatere". Dacă rezultatul votului era totuși negativ Ministerul putea relua procedura un an mai târziu. Un al doilea prag era cel de „patruzeci de ani în serviciu", când ministerul putea

[29] Am în vedere aici faptul că, astăzi, posturile didactice sunt asociate, în statele de funcții, unor cursuri/seminarii și laboratoare. Atunci când se organizează un concurs pentru ocuparea unui post didactic, formal, norma care se constituie pentru respectivul post conține un număr de ore aferente unuia sau mai multor cursuri și, formal, există cerința ca persoanele care se prezintă pentru concurs să dovedească competențe specifice în domeniul științific al cursurilor care alcătuiesc norma aferentă postului scos la concurs.

din nou să inițieze procedura pensionării din oficiu, în acest caz nemafiind necesar avizul Senatului universitar ci doar cel al consiliului permanent. În cele din urmă, un profesor universitar care nu era pensionat din oficiu după treizeci sau patruzeci de ani „în serviciu" era în mod obligatoriu trecut la pensie la împlinirea vârstei de 75 de ani și obținea și titlul de „profesor onorar".

În cele din urmă merită amintite unele aspecte organizatorice legate de rolul rectorului și al decanului, fiindcă ele s-au instituționalizat. Rectorul trebuia să fie ales de către consiliul universitar (care era compus din toți membrii comunității universitare care dețineau titlul de profesor sau profesor agregat). Rectorul avea ca principală misiune „administrarea universității", în timp ce decanii aveau atribuții în „administrarea facultăților". Senatul universitar îl ajuta pe rector în îndeplinirea atribuției sale administrative. Decanul avea atribuții exclusiv administrative, de la verificarea prezenței la cursuri a cadrelor didactice din facultate până la organizarea examenelor și verificarea activităților „cancelariei" (adică a secretariatului). Deciziile legate de conținutul științific și academic al activităților de învățământ sau cercetare științifice urmau a fi luate doar în foruri colective, cum erau consiliul facultăților sau consiliul universitar. În acest domeniu cel puțin libertatea academică era deplină, iar universitățile funcționau, cel puțin formal, pe baza unui principiu al guvernării colegiale.

În cele din urmă și cel mai important trebuie subliniat și întărit faptul că universitatea era o organizație puternic dependentă de stat și de conducerea acestuia: orice fel de decizie luată la nivelul universității (indiferent de forul decizional) trebuia să fie aprobată de către stat, fie prin intermediul ministerului de resort, fie, în cazuri considerate de o importanță mai mare, chiar de către rege, prin decret regal. Astfel, obținerea titlului de profesor era condiționată de emiterea unui decret regal la cererea ministrului învățământului.

O catedră devenită vacantă putea fi ocupată sau i se putea schimba destinația prin decizie ministerială. Înființarea sau desființarea catedrelor se puteau face doar prin lege. Iar acestea sunt doar chestiunile mărunte, legate de structura internă a universităților. Pe scurt, pentru orice fel de decizie, universitatea trebuia să aprobe în forurile sale interne de organizare o anumită acțiune, însă pentru ca această acțiune să poate fi implementată era nevoie întotdeauna de o decizie a ministerului și uneori chiar de decizii ale unor instanțe ierarhic superioare, cum ar fi legea sau decretul regal.

La final o coincidență interesantă: la nici doi ani de la intrarea în vigoare a legii din 1898 aceasta este amendată și republicată. Legea din 1900 conține, pentru învățământul superior, în linii mari cam aceleași prevederi privind organizarea și funcționarea unviersităților, cu unele modificări semnificative: spre exemplu vârsta pensionării obligatorii a profesorilor este scăzută de la 75 la 70 de ani și este eliminat pragul celor patruzeci de ani de „serviciu" la care se putea cere pensionarea din oficiu. Este eliminată de asemenea și procedura complicată a votului Senatului universitar în favoarea cererii ministerului de pensionare a unui profesor după treizeci de ani de serviciu și este înlocuită cu o procedură mai simplă, al cărei rezultat era mai ușor de anticipat, avizul consiliului permanent. De asemenea dispare și statutul profesional de „docent", funcțiile și drepturile acestuia fiind preluate de „agregați". Desigur mai sunt modificate și unele chestiuni legate de salarizare, sumele prevăzute în legea din 1898 fiind probabil cam mari au fost revizuite în scădere, cu excepția diurnei rectorilor care rămâne aceeași (era totuși vorba de doar două persoane).

După cum ne putem aștepta, pe măsură ce avansăm cronologic actele normative care reglementau învățământul universitar devin din ce în ce mai amănunțite și mai stufoase. Ca orice birocrație clasică sistemul de guvernare din Principatele Unite și mai apoi

din România (regat, republică populară sau republică socialistă iar apoi republică simplă) simte nevoia să reglementeze din ce în ce mai mult diferite aspecte, de la cele mai mărunte la cele care țin de principii, valori, idei, legate de acest sector de activitate. Pe măsură ce parcurgem actele normative observăm că lucrurile simple la început încep să se complice. Spre exemplu funcțiile didactice devin din ce în ce mai multe. Dacă la început profesorii erau docenți și agregați (lucru la care de altfel se și renunță destul de rapid), doar doisprezce ani mai târziu, în 1912, întâlnim nu mai puțin de 4 grade didactice diferite: profesori titluari, profesori agregați, conferențiari și docenți. Desigur, o dată cu creșterea numărului de grade didactice cresc și situațiile ce trebuie reglementate, cum ar fi promovarea, drepturile și obligațiile aferente fiecărei poziții, modalitățile de certificare pentru fiecare post și tot așa. O dată cu toate aceste noi probleme ce se cer reglementate crește în importanță și rolul rectorului instituției, care capătă, pe lângă atribuțiile administrative deja deținute și atribuții în ceea ce privește selectarea și evaluarea resurselor umane, adică a persoanelor care urmau să ocupe diferite poziții și funcții în cadrul unviersităților. Creșterea rolului ministerului în întregul proces este și ea direct proporțională, fiindcă nu trebuie să uităm că orice decizie a unei universități este supusă aprobării de către ministru (cel puțin).

Până în 1939 legile care reglementau acest domeniu de activitate se mărginesc însă la normarea aspectelor mai degrabă administrative și de funcționare ale universităților, facultăților și personalului acestora. În 1942 întâlnim pentru prima oară reglementări legate de „scopul" universităților, care era acela de a pregăti „elitele prin orientarea teoretică a viitorilor profesioniști și formarea oamenilor de știință" și de a „promova și răspândi știința tehnica și arta". Nu putem ocoli contextul istoric, al războiului, dictaturii, holocaustului și persecuțiilor pe criterii etnice. De altfel, un cititor atent ar

putea fi impresionat de organizarea de tip militar a activității în universități impusă de legea 386 din 1942. Legea norma nu doar chestiunile uzuale, preluate din actele normative anterioare, legate de gradele didactice, de criteriile de ocupare a acestora, de modalitatea de organizare a concursurilor și „chemărilor" pentru ocuparea catedrelor, precum și organizarea și conținuturile programelor de studii, ba chiar, pentru prima oară, conținea prevederi detaliate legate de numărul de ore săptămânale pe care un profesor trebuia să le lucreze precum și tipul activităților pe care angajații pe funcții didactice trebuiau să le deruleze în această perioadă. Legea conține și prevederi stricte privind pedepsele ce urmau a fi aplicate pentru încălcarea acestor norme.

Interesant însă este faptul că legea privind învățământul universitar din 1942 conține unele elemente care par a fi contemporane. Un prim aspect poate fi legat de faptul că reglementările constitutive vizau mai mult decât simpla reglare a funcționării organizațiilor universitare. Pentru prima oară regăsim într-o lege prevederi legate de scopul universităților, pentru prima oară sunt enunțate unele principii fundamentale pentru instituția universitară cum ar fi conceptul de autonomie. Autonomia universitară este clar definită în această lege, doar pentru a fi în fapt limitată ulterior printr-o serie de prevederi extrem de stricte. Un alt element interesant este faptul că pentru prima oară este formal recunoscut faptul că învățământul superior nu este limitat doar la organizațiile denumite „universități" ci el mai conține și alte forme de organizare, sub forma politehnicilor, a academiilor de înalte studii comerciale și industriale precum și școlile superioare speciale. Era introdusă în fapt o diferențiere a organizațiilor care funcționau în acest domeniu de activitate, care implica o oarecare diversitate construită pe baza scopurilor diferite ale acestora. Desigur, legea nu uita să precizeze clar faptul că indiferent de scopul urmărit de fiecare tip de

organizație în parte acesta trebuia să fie „în acord cu imperativele Statului" (Art. 1), fapt ce urma să fie înfăptuit prin regulamente specifice de funcționare a fiecărui tip de organizație în parte.

Legea 386 din 1942 are un indiscutabil caracter totalitar, însă introduce în structura sistemului național de educație unele structuri decizionale și organizaționale pe care le regăsim și în perioada contemporană. Un astfel de exemplu sunt „organele deliberative și consultative", denumite ulterior (și în prezent) consilii. Astfel era prevăzută înființarea Consiliului Învățământului Superior, pe lângă pe atunci Ministerul Culturii Naționale și al Cultelor. Acest consiliu era alcătuit din toți rectorii universităților, ai politehnicilor și ai celorlalte tipuri de organizații care alcătuiau sistemul de învățământ superior. Astăzi îl cunoaștem sub denumirea de Consiliul Național al Rectorilor, iar atribuțiile sale nu sunt chiar foarte diferite. Rolul acestui consiliu era ca, la chemarea ministrului, adică cel puțin o dată pe an, să se pronunțe în chestiuni considerate „foarte importante" privind „ordinea și organizarea întregului învățământ superior". Hotărârile luate de Consiliu erau considerate consultative pentru ministru, care era însă nevoit să justifice neaplicarea lor și nu avea dreptul să le respingă decât o singură dată (Art. 23). Astăzi, Consiliul Național al Rectorilor este o organizație cu atribuții relativ similare, cu deosebirea că nu mai este prezidat de un ministru ci de un rector, că rezoluțiile sale au rol consultativ pentru ministerul educației și că ministrul nu mai este obligat să ofere explicații pentru neaplicarea deciziilor consiliului și nici nu este constrâns legal să le respecte. Cu alte cuvinte rolul consultativ a fost instituționalizat, în timp ce puterea decizională a consiliului a fost complet eliminată.

Nu putem omite, înainte de a face saltul cronologic spre contemporaneitate, unele aspecte care contribuie la creionarea argumentului privind instituționalizarea sistemului universitar

românesc. Iată spre exemplu o prevedere interesantă a articolului 100 din Legea 386 din 1942: „Profesorii și conferențiarii sunt datori să predea efectiv, fiecărei serii de studenți materia întreagă cuprinsă…"; și mai departe: „programa sumară a cursurilor și orariul sunt fixate în consiliul profesoral și anunțate în luna Iunie sau cel mult Iulie pentru anul universitar următor"; sau: „lucrările de seminar urmăresc același scop ca și cursurile de la catedră, însă pe calea contribuției directe a studenților". Iată cum era normată înființarea sau desființarea posturilor didactice ajutătoare (adică asistent sau lector): „la disciplinele teoretice câte un asistent sau un lector; la disciplinele experimentale sau de observație câte 2 până la 5 asistenți, inclusiv câte un șef de lucrări" și după numărul studenților „la disciplinele teoretice câte un asistent, respectiv lector, în plus la peste 200 de studenți, fără să se poată depăși în total 3 de fiecare disciplină; la disciplinele experimentale și de observație, câte un asistent în plus la fiecare 20 până la 50 de studenți, după natura disciplinei, fără să se poată depăși plafonul de 10." Și încă ceva despre gradații și salarizarea cadrelor didactice: articolul 57 prevedea faptul că decanul este obligat, printre alte lucruri, să „trimită ministerului, prin rectorat, lista profesorilor și a conferențiarilor care în decursul ultimilor 10 ani nu au mai publicat sau nu au mai realizat nimic original în specialitatea catedrei."

Desigur că pentru a înlătura ambiguitățile legea definește imediat și termenul de „lucrare originală". Interesantă este finalitatea acestui demers: potrivit legii, ministerul constituia o comisie din trei persoane (una numită de ministru, una de facultatea din care provenea lista cu împricinații și o a treia persoană propusă de rectorul universității de unde originase lista), comisie al cărei scop era de a emite în termen de 45 de zile un referat prin care se putea propune retragerea gradațiilor deținute de persoanele de pe listă (adică li se cam reducea salariul, iar statusul/reputația lor avea de suferit) sau neacordarea

gradației de vechime sau chiar putea propune măsura drastică a pensionării. Pensionarea fiind stabilită ca obligatorie, tot prin legea 386 din 1942 la vârsta de 65 de ani (pentru profesorii titulari), 62 de ani pentru profesorii agregați și conferențiari, 60 de ani pentru lectori și șefii de lucrări și 57 de ani pentru asistenți, indiferent de vechimea în muncă (Art. 89). Persoanele care aveau norocul să fie membrii activi ai Academiei Române și a cel puțin unei Academii Străine sau erau doctori honoris causa la o universitate din străinătate puteau totuși să ocupe postul până la vârsta venerabilă de 67 de ani.

Prin comparație cu legea totalitară a învățământului superior din 1942, decretul nr 175 din 1948 privind reforma învățământului, emis într-un alt regim politic pentru moment doar autoritar, însă care se pregătea să devină totalitar, este un act normativ cu un spirit atât de liberal încât e aproape libertarian[30]. Principiul de bază pare a fi dereglementarea, asumarea unui stat minimal, sau cel puțin a unui rol minimalist al statului în educație. Desigur această eroare ideologică în conceperea unui act normativ extrem de important pentru funcționarea și reproducerea regimului politic poate fi explicată și ulterior iertată… dacă nu ar fi trecut exact 20 de ani până la adoptarea unei legi cu adevărat comprehensive cu privire la „învățământul din Republica Socialistă România".

Decretul pentru reforma învățământului din 1948 stabilea unele reguli care urmau să se instituționalizeze în timp și pe care le regăsim și astăzi în funcționarea universităților. În primul rând durata programelor de studii era stabilită ca fiind între 3 și 6 ani,

[30] Folosesc acești termeni mai degrabă metaforic. Sunt perfect conștient de faptul că atât legea din 1948 cât și cea emisă ulterior în anul 1968, despre care discut mai jos, deși exprimate în termeni generoși au fost aplicate în moduri complet opuse principiilor exprimate. Totalitarismul este evident așadar în modalitatea de aplicare a legii, îl regăsim spre exemplu în stufoasa legislație secundară (hotărâri, ordine de diverse feluri ș.a.) dar este mai puțin aparent în textul propriu-zis al legii.

în funcție de tipul organizației care derula programul de studii (institut de învățământ superior, universitate sau politehnică). Astăzi, chiar dacă există formal instrumentul creditelor de studii transferabile, care în mod normal ar trebui să funcționeze drept un nou tip de criteriu de organizare a programelor de studii, practica arată că organizarea acestora este planificată tot pe durate de timp calendaristice[31]. În al doilea rând se reglementa faptul că discplinele de studiu aveau să fie organizate pe baza unor programe analitice minimale, obligatorii și unice (art. XX). Programele analitice minimale au devenit o instituție, care funcționează și reglementează și astăzi funcționarea programelor de studii, ele fiind în continuare verificate și aprobate în cadrul procesului de acreditare a programelor de studii. Chiar dacă formal unicitatea programelor analitice a dispărut ca cerință, practica acreditării (despre care vom discuta ulterior) a făcut ca, după 1993, programele de studii să fie evaluate în baza unor cerințe formale obligatorii care includ, printre altele, un anumit conținut obligatoriu al programelor de studii în ceea ce privește disciplinele care se studiază în cadrul acestora, în funcție de domeniul științific în care sunt organizate.

În cele din urmă, o a treia chestiune care era reglementată în 1948 și a devenit în timp o practică des întâlnită până astăzi, chiar dacă și-a pierdut statusul de normă, era legată de punerea la îndemâna studenților a manualelor și tratatelor minimale obligatorii. Și astăzi organizarea studiului la diferite discipline este realizată prin

[31] Legea educației naționale normează clar numărul de credite pe care le poate dobândi o persoană în timpul unui an universitar, la ciclul de licență spre exemplu acest număr de credite este 60. Cu alte cuvinte creditele de studii transferabile sunt doar o altă modalitate prin care măsurăm… timpul. În acest fel sistemul universitar românesc a înțeles să adapteze instrumentul european al creditelor de studii transferabile, al cărui obiectiv este acela de a oferi o unitate de măsură comparabilă pentru efortul intelectual depus de o persoană pe pacursul unei activități de nivel universitar.

punerea la dispoziția studenților a suportului de curs precum și a unei compilații de texte sau articole ce urmează să fie studiate în cadrul seminariilor.

Dacă citim Legea Acreditării Instituțiilor de Învățământ Superior și recunoașterea diplomelor din anul 1993 (astăzi abrogată) remarcăm câteva elemente care dovedesc instituționalizarea normelor fundamentate încă din 1948. Iată câteva exemple: Art. 21 al legii 88/1993 stabilea că „(1) Pentru obținerea autorizației de funcționare provizorie și pentru acreditare, planurile de învățământ trebuie să cuprindă discipline obligatorii, opționale și facultative, corespunzător standardelor stabilite pe plan Național. (2) Programele analitice ale discplinelor de studiu trebuie să răspundă acelorași cerințe ca și planurile de învățământ."; Art. 23 al legii impunea ca „(1) Pentru obținerea acreditării instituției de învățământ superior, titularii de discipline au obligația de a fi elaborat cursuri și alte lucrări necesare procesului de învățământ. (2) Conducerea instituției de învățământ superior are obligația de a asigura multiplicarea lucrărilor sus-menționate în număr corespunzător și de a le pune la dispoziția studenților."

Desigur, putem considera aceste similitudini ca fiind pure coincidențe, mai ales că o analiză a contextului istoric, politic sau social (sau împreună) ne va releva faptul că nu putem compara anul 1948 cu anul 1993. Deși, dacă privim lucrurile din altă perspectivă vom constata, simplificând, că ambele momente survin în urma unei schimbări radicale de sistem politic, în ambele momente, cel puțin inițial, obiectivul declarat era instaurarea unui regim democratic (chiar dacă în primul caz știm că era vorba de o „democrație populară" care avea să se transforme într-un regim totalitar). Motivația apariției celor două acte normative era însă reglementarea sistemului educațional, stabilirea unor reguli clare, care să redefinească mediul instituțional în care funcționau organizațiile de

învățământ superior (în cazul anului 1948) sau de a reglementa mai clar acest mediu instituțional în vederea descurajării unor actori organizaționali nou apăruți care urmăreau scopuri incompatibile cu idealurile educației superioare (în cazul anului 1993). Pe scurt însă putem spune că ambele momente reprezintă punctele de început al unor perioade de reforme în educația de nivel universitar. Faptul că putem identifica unele structuri comune, care sunt invocate cu rol normativ în ambele acte legislative, nu face decât să susțină argumentul că sistemul de învățământ este unul instituționalizat, deoarece putem identifica unele caracteristici rezistente în timp, mai mult, rezistente la schimbările revoluționare ale sistemului politic (sunt așadar imune la mediul în care operează), caracteristici care pot fi descrise drept reglementări constitutive, structuri logice sau structuri de resurse, așa cum definea Olsen instituția universității.

Ar mai fi ceva care merită amintit, un element esențial care, din păcate cred eu, a fost uitat și nu a reușit să devină structură logică a instituției universitare în România. Decretul din 1948 conținea o prevedere (de fapt singura despre care nu am discutat încă) care clasifica și implicit diferența entitățile organizaționale care funcționau în cadrul sistemului de învățământ superior. Astfel, legiuitorul de la acea vreme făcea diferența între „universități și politehnici", pe de o parte și „institutele de învățământ superior" pe de altă parte. Criteriul de diferențiere între aceste două clase de organizații de învățământ superior era misiunea acestora. Astfel, universitățile și politehnicile aveau misiunea de a „pregăti cadre pentru corpul didactic din învățământul mediu și mai ales pentru învățământul superior, cadre superioare, de specialități precum și cercetători în diferite ramuri ale științei."[32] Institutele de

[32] Decret nr. 175 pentru Reforma Învățământului / Decretul nr. 1383 / 2 August 1948, art. XVII, în Bunescu (coord.), *Antologia Legilor Învățământului din România,* p. 343.

învățământ superior aveau misiunea de a „crea în primul rând cadre superioare de specialiști destinați producției ca: ingineri, agronomi, medici, etc. precum și profesori pentru învățământul mediu."[33]

Se norma astfel explicit faptul că există o diferență (atenție, nu neapărat valorică) între educația universitară centrată pe știință, pe replicarea unei structuri sociale capabile să reproducă și să genereze activități științifice și educația universitară centrată pe profesionalizare, care să genereze persoane capabile să aplice, să utilizeze în activitățile profesionale elementele teoretice dobândite pe parcursul educației universitare. Acest principiu fundamental de diferențiere a misiunilor diferitelor forme de organizare ale educației universitare a fost însă omis în 1968, când Legea privind Învățământul în Republica Socialistă România a impus o nouă reglementare constitutivă: echivalența absolută în ceea ce privește misiunea, organizarea și funcționarea tuturor „instituțiilor de învățământ superior".

Denumirea în sine, folosită și astăzi, de instituții de învățământ superior, deși aparent recunoaște o oarecare diversitate (prin folosirea pluralului), nu o operaționalizează. Mai mult chiar, legea din 1968 prevedea clar faptul că există o singură misiune a învățământului superior (ca domeniu de activitate) și anume aceea de a „forma specialiști de înaltă calificare necesari în diferite domenii ale vieții sociale și a contribui la progresul științei, tehnicii și culturii."[34] Iar această misiune a rămas așa cel puțin până în anul 2011, când, într-o altă formulare, s-a revenit oarecum la această dualitate între educație și cercetarea științifică.

[33] Ibidem, Art. XVIII.

[34] Lege privind învățământul în Republica Socialistă România, 13 Mai 1968, art. 118, în Bunescu (coord.), *Antologia Legilor Învățământului din România,* p. 357.

Pentru a urmări consecvent structurile specifice învățământului superior trebuie să extragem din Legea din 1968[35] acele elemente referitoare la structura universităților, la organizarea acestora, care, de fapt nu erau foarte diferite de cele existente anterior. Ceea ce se modifica oarecum era acordarea unui număr sporit de sarcini și drepturi persoanelor care făceau parte din conducerea universităților și a facultăților. Rectorul și consiliul profesoral, decanul și consiliul profesoral al facultății reprezentau structurile decizionale ale universității, respectiv facultăților. Aceste instanțe decizionale căpătau drepturi suplimentare în sfera organizării științifice a programelor de studii și a planurilor de cercetare științifică, inclusiv dreptul de a se pronunța cu privire la concursurile pentru posturi didactice (până la un anumit nivel ierarhic) în cazul rectorilor. Consiliul profesoral al facultății, prezidat de decan, avea dreptul de a se pronunța și chiar modifica dacă considera necesar planul de învățământ.

Excepțional este faptul că, potrivit legii din 1968, consiliul profesoral al unei facultăți avea chiar dreptul de a aviza rezultatele concursurilor pentru obținerea titlurilor universitare de conferențiar și profesor precum și drepturi decizionale cu privire la titlurile universitare de lector/șef de lucrări. Peste această adevărată comunitate de oameni de știință care se auto-administrau domnea însă atotputernic Ministerul Învățământului, care, de regulă era instanța

[35] Aplicarea Legii din 1968 desigur a generat o ușoară „dezghețare" a lumii academice. Bogdan Murgescu vorbește pe larg despre aceste lucruri în *România și Europa. Acumularea decalajelor economice (1500 – 2010)*, Editura Polirom, 2010, p. 387 – 391. Cu toate acestea în aceeași perioadă ulterioară apariției decretului 175, după cum argumentez în capitolul 7 al prezentului volum, au fost pregătite și implementate măsurile pregătitoare pentru transformarea regimului dintr-unul autoritar într-un regim cu adevărat totalitar cel puțin în anii '50. Am în vedere aici definiția totalitarismului dată de Hannah Arendt în cartea *Originile Totalitarismului*, ediția a II-a, Editura Humanitas, 2006.

care fie stabilea cadrul general în care deciziile puteau fi luate de către structurile universitare, fie avea dreptul de decizie finală în ceea ce privește aspectele fundamentale privind funcționarea învățământului universitar.

Totuși, Legea din 1968, privind Învățământul din Republica Socialistă România, cuprindea, în titlul dedicat învățământului superior, unele structuri logice aproape de inspirație humboldtiană operaționalizând câteva elemente (pe care nu le numește ca atare) de-a dreptul revoluționare pentru sistemul de învățământ superior. Autonomia universitară era una dintre cele mai puternice conferite până atunci de vreun act normativ, indiferent de perioada istorică în care acesta fusese emis. Dreptul universităților, ba chiar al facultăților, de a se pronunța, chiar de a decide (în anumite limite) cu privire la chestiuni precum conținutul și organizarea programelor de studii, planurile de cercetare științifică, sau cu privire la concursurile de obținere a titlurilor universitare de profesor, conferențiar sau lector/șef de lucrări era ceva de-a dreptul revoluționar.

Retragerea statului și restrângerea rolului decizional al acestuia la chestiuni care vizează „cadrul de funcționare", ca să îl denumim generic, al învățământului superior este un fenomen nemaiîntâlnit până și de-atunci. Faptul că facultățile puteau fi înființate doar prin hotărâre a Consiliului de Miniștri, sau că legea prevedea clar care sunt notele pe care le poate lua un student în urma unui examen, pot fi considerate mici derapaje centraliste. Altfel, Ministerul Învățământului mai avea doar prerogativul de a stabili „planurile de învățământ", pe care totuși, cu aprobarea Ministerului, facultățile le puteau modifica, în funcție de specificul lor. Ar mai fi interesant de observat faptul că se făcea explicit diferența (în art. 124 spre exemplu) între „activitatea instructivă, educativă și de cercetare științifică" din cadrul facultăților, ba chiar și faptul că personalul

angajat în facultăți poate fi didactic sau de cercetare științifică. Unificarea dintre educație și cercetarea științifică reprezintă un alt element complet nou al legii din 1968.

Legea din 1968 opunea modelului napoleonic de organizare a universităților pe cel humboldtian. Cu alte cuvinte, fără să o spună explicit, renunța la centralism și reglementarea detaliată a fiecărui element sau activitate universitară, în favoarea unei autonomii universitare extinse. Universitățile sunt admise chiar drept actori instituționali ce urmează a fi consultați în procesele decizionale (păstrând limitele terminologiilor contemporane) în ariile de competență decizională ale ministerului. Mai mult, legea diferențiază între misiunile de educație și cercetare științifică, chiar dacă pierde din vedere clasificarea diferită a instituțiilor de învățământ superior, conform misiunii acesteia, așa cum fusese ea realizată în 1948.

Evident că o asemenea revoluție nu avea cum să reziste, mai ales într-un sistem instituțional rezilient cum este cel al învățământului superior. În 1978 lucrurile reintră în structurile logice obișnuite: autonomia universitară aproape dispare, deciziile se reîntorc la nivelul central al ministerului, iar cercetarea științifică este scoasă din universități. În plus legea educației și învățământului din 1978 marchează și momentul în care limbajul ideologic permează normele și structurile care alcătuiau sistemul instituțional al învățământului superior. Câteva citate sunt suficiente pentru a încheia, sumbru ce e drept, scurtul demers de explorare prin universul actelor normative care alcătuiesc, în opinia mea, cadrul în care putem identifica structurile care definesc instituția universitară. „Învățământul superior pregătește specialiști cu înaltă calificare pentru toate domeniile de activitate, asigură însușirea de către studenți a celor mai noi realizări din domeniul științei, tehnicii și tehnologiei, ale culturii și cunoașterii umane, a socialismului științific și concepției

materialist-dialectice și istorice despre lume și viață, a ideologiei și politicii partidului, contribuie la progresul științei, tehnicii și culturii." (Art. 66) „Procesul instructiv-educativ se desfășoară în conformitate cu planurile de învățământ și programele stabilite de Ministerul Educației și Învățământului, împreună cu ministerele și celelalte organe interesate." (Art. 73).

2.2.2. Premisele contemporaneității

Dominant, în mod indiscutabil, în procesul de instituționalizare al universității românești, a fost rolul statului, care a creat organizațiile universitare pentru a-și îndeplini unele scopuri legate de funcționarea sa și le-a controlat destul de autoritar, cam pe toată durata existenței lor. Foarte puține au fost, istoricește privind, momentele și ariile decizionale în care universitatea a avut capacitatea de a-și manifesta autonomia și exercita capacitatea de autoguvernare. Reglementările constitutive, structurile logice și cele de resurse care alcătuiesc universitatea din România sunt, de cele mai multe ori, rezultate ale procesului decizional central, al statului, iar influența universităților, ca actori organizaționali, a fost în general una indirectă. Ele serveau preferințelor și scopurilor statului în vederea asigurării forței de muncă necesare pentru funcționarea birocrației, a administrației publice, pentru coagularea idealului național.

O a doua funcție pe care organizația universitară a avut-o, constitutiv, a fost cea de asigurare a reproducerii unei anumite ordini sociale și a unor anumite puncte de vedere oficiale, prin pregătirea „cadrelor" necesare pentru sectorul educațional. Cu alte cuvinte, putem considera universitatea ca fiind un fel de uzină în care erau pregătite acele piese a căror funcție trebuia să fie una de educare și formare a societății conform unei anumite viziuni despre

organizarea socială, viziune care putea fi transmisă cel mai simplu, controlat şi rapid prin organizaţiile de învăţământ universitar. Modelul paradigmatic al sistemului universitar de tip napoleonian pare a fi perfect transpus în cazul sistemului universitar românesc.

Misiunea universităţii româneşti nu s-a modificat foarte mult din 1860 până în prezent, chiar dacă funcţia de naţionalizare, de reproducere a unor valori care vizează substanţierea idealului naţional, s-a diminuat, fără să dispară însă. Diferitele contexte istorice au contribuit la păstrarea acestei misiuni a universităţii, România ca stat fiind adesea pusă în situaţia de a-şi (re)afirma identitatea şi valorile naţionale. Misiunea educaţională a universităţii a reprezentat reglementarea constitutivă fundamentală, care există şi astăzi, iar argumente serioase în acest sens putem regăsi atât în actele normative citate extensiv mai sus, cât şi în datele empirice/statistice disponibile. Faptul că în urma clasificării universităţilor[36] în funcţie de misiunea lor, realizată în anul 2011, majoritatea instituţiilor de învăţământ superior din România au intrat în clasa universităţilor de educaţie, şi doar o minoritate (12 universităţi) au putut fi clasificate drept universităţi de cercetare avansată şi educaţie, potrivit terminologiei folosite în Legea nr.1/2011, este un argument foarte puternic.

Întrucât misiunea universităţilor din România a fost una de educare, relaţia de dependenţă a acestora faţă de stat a decurs ca o consecinţă necesară. Statul, mai precis administraţia birocratică, fiind principalul beneficiar al produselor învăţământului universitar şi concomitent principalul finanţator al organizaţiilor universitare, a fost mereu cel care a stabilit structurile logice şi cele de resurse care au permis funcţionarea universităţii. Dacă adăugăm şi relativa

[36] Conform Ordinului Ministrului Educaţiei, Cercetării, Tineretului şi Sportului nr. 5262/2011, disponibil la http://chestionar.uefiscdi.ro/docs/MonitorulOficial6septembrie%202011.pdf.

separare dintre cercetarea ştiinţifică, uneori explicit asumată, alteori relativ integrată, însă întotdeauna explicit diferenţiată de misiunea educaţională a universităţii, putem descrie sintetic contextul în care s-au formulat structurile logice şi de resurse care au dus la instituţionalizarea sistemului universitar.

Dacă misiunea universităţilor a fost una de educaţie, de transmitere şi reproducere a unei cunoaşteri existente, principala structură logică care determina evoluţia instituţiei universitare o reprezintă dependenţa faţă de stat. Ce e drept, din punctul de vedere al resurselor necesare pentru funcţionarea universităţii, statul a jucat mereu un rol esenţial, însă interesant este faptul că şi în ceea ce priveşte reglementările funcţionale interne ale universităţii statul a fost principala sursă a normelor. Astfel, autonomia universitară, afirmată uneori şi în legislaţia românească, nu a fost niciodată o valoare operaţionalizată funcţional în sistemul universitar, ci doar una declarată. Universităţile nu au fost niciodată cu adevărat autonome, nu au devenit niciodată ceea ce Humboldt definea drept „comunităţi de oameni de ştiinţă care se autoadministrează", ele au implementat reglementările cu privire la propria lor funcţionare emise de un actor exterior, mai precis de către stat.

Centralismul reprezintă cu singuranţă o caracteristică fundamentală a sistemului de educaţie universitară din România, el existând şi în perioada contemporană, în ciuda unor încercări de a transfera mai multă putere decizională către comunităţile universitare. Dacă enumerăm normele care au creat cadrul de funcţionare a universităţilor observăm cu uşurinţă că puterea centralizată, statul (reprezentat de organizaţia birocratică a ministerului), a fost cel care a stabilit în ce fel de domenii ştiinţifice se pot organiza programele de studii; cine, cum şi în ce fel (uneori chiar şi numărul de persoane) poate dobândi calitatea de student; cine, cum şi când poate dobândi calitatea de „profesor" (cu diferitele grade ierarhice

ale acestei funcţii universitare); care sunt principalele activităţi pe care „profesorul", devenit membru al comunităţii universitare, trebuie să le realizeze; cât durează şi ce trebuie să conţină un program de studii pentru a putea produce absolvenţi; ce destinaţie au absolvenţii după obţinerea diplomei; ce fel de pedepse pot primi cei care (fie profesori, fie studenţi) încalcă normele stabilite; şi aşa mai departe. Toate aceste lucruri există şi astăzi, uneori exprimate poate în forme mai puţin imperative, însă dependenţa normativă a universităţii faţă de stat rămâne una evidentă.

Centralismul fiind o valoare fundamentală a instituţiei universitare, izomorfismul organizaţional reprezintă un comportament care la rândul lui devine fundamental în construcţia instituţională a unviersităţilor româneşti. Izomorfismul reprezintă, potrivit definiţiei clasice, acea categorie de procese adverse ale construcţiei organizaţionale care apar de cele mai multe ori datorită influenţei nedorite a unor relgementări sau a unui rol predominant al unei structuri decizionale, în procesul de instituţionalizare[37]. Fiind o consecinţă directă a centralismului, diferitele tipuri de izomorfism nu puteau ocoli procesul de instituţionalizare a universităţilor.

Nu vom insista foarte mult aici asupra diferitelor tipuri de izomorfisme[38] şi nici asupra consecinţelor acestora; în prezentul volum cititorul poate găsi un capitol care vizează această problematică. Ceea ce trebuie însă enunţat este caracterul profund izomorfic al procesului de instituţionalizare universitară în România. Încă de la început, izomorfismul normativ este prezent, fie doar şi prin faptul că Universitatea din Bucureşti, înfiinţată în 1864, urma a fi identică modelului Universităţii de Iaşi. Cu alte cuvinte, în cazul

[37] Vezi Paul J. DiMaggio and Walter W. Powell – *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, p. 63 – 83, în Paul J. DiMaggio şi Walter W. Powell – *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, 1991.

[38] Pentru analiza acestora vezi DiMaggio şi Powell, op.cit., pp. 67 – 71.

României, putem argumenta faptul că organizațiile universitare sunt doar unități administrative, care au diferite sedii și persoane diferite care ocupă funcții de conducere, dar, în esență, din perspectiva conținutului, există o singură universitate. Cu alte cuvinte, cred că, dacă depășim unele obstacole subiective (legate de exemplu de cine ar trebui să conducă organizația), am putea cu ușurință să integrăm toate universitățile din România într-o singură entitate organizațională, fără a genera prea mari turbulențe în funcționarea lor de zi cu zi.

Mai mult, este interesant de observat că izomorfismul normativ, care derivă din caracterul centralist al genezei și dezvoltării sistemului universitar, este combinat cu un izomorfism mimetic. Universitățile, ca actori organizaționali, aleg acest tip de comportament pentru a face față incertitudinii[39], cu atât mai mult în perioade de schimbare rapidă (și relativ imprevizibilă) a contextului normativ în care funcționează. Sistemul de învățământ universitar din România conținea de la început premisele dezvoltării acestei familii de efecte, iar reformele succesive care au fost generate de către stat nu au făcut decât să facă fenomenul evident, ușor de observat și analizat.

Manifestarea diferitelor tipuri de comportamente isomorfice a dus, în timp, la dispariția treptată a oricărui grad de diferențiere între universități. Putem vorbi despre o „egalitate" totală în ceea ce privește tipul organizațiilor, conținutul acestora, misiunea specifică a fiecăreia în parte și tot așa până la o cvasi-uniformitate a programelor de studii ba chiar și a celor care îndeplineau funcțiile didactice. Aceast fenomen își atinge punctul maxim în perioada de după 1993, în mod paradoxal oarecum, în momentul în care norma stipulează că toate entitățile care până atunci existaseră și

[39] DiMaggio și Powell, op. cit., p. 74 – 76.

prestaseră activități de învățământ superior sau tocmai se înființau și căpătau prin acreditare certificatul de funcționare în acest domeniu urmau să dobândească automat dreptul de a utiliza denumirea de universitate în titulatura proprie.

Astfel, dacă până atunci putem oarecum vorbi, măcar la nivel terminologic de o oarecare diferențiere între „universități, politehnici și institute de învățământ superior" din 1993 până și prezent această clasificare diferențiată terminologic dispare complet. Sigur că este discutabil în ce măsură Legea nr.1/2011 va produce rezultate, în sensul reafirmării unei diferențieri, măcar terminologice, formale, între universități, dar este astăzi prea devreme să ne pronunțăm. Uniformitatea în denumire, misiune, organizare și funcționare nu este însă o întâmplare, ea reprezintă finalitatea aproape naturală a proceselor izomorfice, care funcționaseră și care din 1993 capătă dimensiuni sistemice în învățământul superior din România, fiind catalizate de starea de incertitudine perpetuă care amenință chiar existența organizațiilor universitare.

Un element care ilustrează pe de o parte tendința spre uniformitate și pe de altă parte statutul incert al relației dintre educație și cercetare îl constituie: titlul științific de doctor. Avem aici două probleme interesante: pe de o parte faptul că în prezent, potrivit normelor legale, orice persoană care dorește să ocupe o funcție didactică într-o universitate trebuie să obțină titlul științific de doctor. A doua chestiune este legată de faptul că există în continuare două categorii de profesori universitari: cei care au dreptul de a îndruma doctoranzi (sau de a conduce doctorate) și cei care nu au acest drept. Cu alte cuvinte, unii sunt un tip de profesori cu cel puțin un privilegiu în plus față de ceilalți, spre deosebire de restul funcțiilor universitare care sunt egale în drepturi și obligații. E adevărat și trebuie menționat că procesul abilitării, prevăzut de Legea Educației Naționale, cumva generalizează această diferențiere în

cadrul funcțiilor didactice, stabilind posibilitatea ca indiferent de funcția universitară deținută de o persoană aceasta să poată căpăta dreptul de a conduce doctorate (cu excepția totuși a asistenților universitari).

Dualitatea educație/cercetare științifică este astfel evidențiată puternic, indiferent de cerințele birocratice (adică deținerea unei anumite funcții universitare). Însă ea nu este o dualitate constitutivă, ci una dobândită în timp. Cu alte cuvinte, analiza legislativă ne arată faptul că profesorii erau la început toți profesori și aveau dreptul de a conduce/îndruma docenți (sau doctoranzi cum îi numim astăzi). Diferențierea dintre cei care au și cei care nu au dreptul de a îndruma doctoranzi este ceva mai recentă și coincide cu separarea cercetării științifice de universitate. Indiferent de evoluția istorică a instituției conducerii de doctorate, existența ei demonstrează faptul că, cel puțin din perspectivă normativă, cercetarea științifică este considerată drept un proces separat de educație, fiind o activitate ce survine încheierii cu succes a unui parcurs profesional prestigios.

Pe de altă parte însă, titlul științific de doctor reprezintă o condiție obligatorie, uniformă, pentru dobândirea unui post într-o universitate. Din 1997 profesorii universitari și conferențiarii au fost obligați să dețină titlul științific de doctor, o titulatură absolut nouă în unele domenii științifice mai degrabă aplicate sau vocaționale cum ar fi artele sau arhitectura, iar din 2011 de la funcția universitară de asistent (cea mai mică treaptă a ierarhiei) cerința deținerii titlului științific de doctor a devenit uniformă în cadrul sistemului. Impunerea unei astfel de măsuri administrative pare să reprezinte o încercare de unificare a activităților de educație și cercetare științifică. Ar fi bine însă să amintesc faptul că titlul științific de doctor, cel puțin în logica modelului universitar humboldtian, reprezenta condiția necesară pentru obținerea calității de profesor. Cu alte cuvinte, pentru a putea preda într-o universitate

trebuia făcută dovada faptului că o persoană este capabilă să îmbine competenţele de educator cu cele de cercetător ştiinţific. Desigur, într-un sistem care avea ca reglementare constitutivă unitatea dintre educaţie şi cercetarea ştiinţifică.

Uniformitatea, rezultatul proceselor izomorfice diverse, reprezintă o altă structură a logicii instituţionale a sistemului universităţii din România. Putem considera acest lanţ cauzal, care porneşte de la misiunea educativă a universităţii, din care fac parte centralismul, izomorfismul şi uniformitatea, ca fiind „firul roşu" care străbate sistemul de învăţământ universitar.

2.3. Reformele contemporane ale educaţiei universitare. O perspectivă subiectivă

Consider că avem suficiente argumente pentru a interpreta şi explica o serie de fenomene şi rezultate ale logicii organizării sistemului universitar din România. Analiza datelor empirice care prezintă situaţia de fapt a sistemului universitar poate fi concentrată, cred eu, asupra a două momente importante. Primul este perioada de mijloc a anilor 1970, când o misiune a Băncii Mondiale realiza o analiză instituţională a României, analiză ce cuprinde un amplu capitol asupra sistemului educaţional în general. Al doilea moment este perioada contemporană, când au fost realizate analize instituţionale documentate privind sistemul universitar, din perspectiva sistemului de asigurare al calităţii, finanţării şi a influenţei acestora asupra organizaţiilor universitare.

Performanţa sistemului educaţional în general este o problema des dezbătută, datorită dificultăţilor de măsurare a acesteia. Problema este greu de surmontat, mai ales atunci când sunt utilizate instrumente sau concepte consacrate în ramuri ştiinţifice cum ar fi economia. Măsurarea obiectivă a performanţei sistemului

educațional reprezintă cu siguranță nucleul recentelor politici de dezvoltare a unui sistem de asigurare a calității. Termenul în sine provine și este adesea confundat cu cel din managementul economic, fiind deja cunoscute standardele folosite de Organizația Internațională pentru Standardizare (ISO). Standardele ISO sunt special create și se aplică produselor și managementului calității în producția industrială de bunuri și servicii... și cum universitățile au fost considerate echivalentele unor producători de servicii, unele dintre ele au aderat la aceste standarde. Standardele ISO nu sunt însă într-un totul adecvate universităților și, mai mult, ele doar stabilesc regulile de urmat pentru derularea unor procese administrative, organizaționale eficiente, nu au în vedere organizarea și funcționarea altor activități, mult mai importante pentru universitate cum sunt cercetarea științifică sau educația. În orice caz, standardele ISO nu sunt indicator al performanței ci mai degrabă un indicator al conformității. Problematica asigurării calității în învățământul superior a fost legată însă de performanță încă de la începuturile sale.

În anii 1970, în contextul sistemului universitar din România, asigurarea calității nu era încă folosită ca sistem de evaluare al performanței, de fapt nu exista nici măcar ideea că un astfel de sistem de evaluare ar putea fi folosit de către stat pentru a evalua performanța universităților a căror activitate o controla în totalitate. Tsantis și Pepper[40] au decis să evalueze performanța sectorului educație în conformitate cu metodele de măsurare folosite în alte sectoare economice, folosind două tipuri de indicatori: cei care măsoară contribuția sectorului la eforturile de dezvoltare ale țării și cei

[40] Andreas C. Tsantis și Roy Pepper (coord.), *Romania. The Industrialization of an Agrarian Economy.*, Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare, Banca Mondială, Washington D.C., 1979. Disponibil integral online la: http://documents.worldbank.org/curated/en/1979/01/828144/romania-industrialization-agrarian-economy-under-socialist-planning.

care măsoară gradul de îndeplinire al planurilor cincinale anterioare. A doua categorie de indicatori nu a putut fi însă folosită fiindcă informaţiile nu erau disponibile public[41]. Aşadar, era educaţia eficientă la sfârşitul anilor 1970? Potrivit raportului citat răspunsul este un da neechivoc. Vom reproduce aici un citat mai lung datorită faptului că termenii folosiţi de autori sunt deosebit de relevanţi:

> Planificarea a fost în mare parte un succes şi, spre deosebire de experienţa celor mai multe ţări în curs de dezvoltare, dezvoltarea resurselor umane nu pare să fie rămas în urma dezvoltării economice rapide a ţării. Capacitatea sistemului de a răspunde într-o manieră eficientă şi la timp la nevoile de forţă de muncă ale economiei este rezultatul principal al administrării educaţiei. Ministerele sunt de fapt cele care pregătesc şi care apoi folosesc forţa de muncă. Acestea sunt foarte conştiente de ţintele de producţie care le sunt alocate precum şi de mijloacele tehnologice specifice pe care le au la dispoziţie şi pot elabora estimări solide privind propriile nevoie de resurse umane, precum şi cu privire la capacitatea lor de a le satisface.
>
> Ca răspuns la cererea determinată de rata rapidă a industrializării şi datorită faptului că uneori capacitatea de pregătire a forţei de muncă specializate este uneori depăşită, alăturarea şcolilor şi a întreprinderilor a devenit un mecanism viabil pentru pregătirea forţei de muncă. Această practică la scară largă a fost dezvoltată prin proiectare, iar rezultatele par să fie eficiente din perspectiva costurilor. Eficienţa externă a sistemului educaţional a fost astfel mărită şi a fost redus, chiar eliminat uneori, costul asociat cu pregătirea la locul de muncă al noilor absolvenţi. Plasarea studenţilor este de asemenea mai eficientă, deoarece majoritatea absolvenţilor, indiferent de instituţia

[41] Ibidem, p. 170

care îi pregătește sunt absorbiți de una dintre întreprinderile asociate.[42]

Locul universităților în cadrul sectorului educațional era unul relativ marginal, dacă privim cifrele disponibile pentru acea perioadă. Spre exemplu, înmatriculările în învățământul superior crescuseră doar de trei ori față de anul universitar 1950/1951, în timp ce înmatriculările în învățământul secundar/liceal crescuseră de aproape 8 ori , iar numărul studenților înmatriculați în anul 1974/1975 reprezenta doar 4% din numărul total al elevilor și studenților aflați în sistemul educațional în acel moment[43]. Resursele financiare alocate sectorului, la nivelul anului 1975, potrivit estimărilor realizate de Banca Mondială, erau de aproximativ 4% din produsul Național Brut (PNB). O bună parte din aceste resurse erau alocate pentru cheltuieli de capital, mai precis construcția de noi clădiri pentru derularea activităților educaționale. Cheltuielile recurente, considerate de autorii studiului citat ca fiind un indicator important al resurselor financiare alocate sectorului arată de asemenea rolul marginal al universităților. Astfel, cheltuielile recurente pentru învățământul superior crescuseră din 1960 până în 1975 de 3 ori (în termeni nominali), în timp ce, prin comparație, cheltuielile recurente pentru învățământul tehnic și vocațional preuniversitar crescuseră de peste 6,5 ori. Preferința statului pentru dezvoltarea învățământului tehnic era evidentă și era consecința necesară a procesului de industrializare precum și a logicii planificării folosite atât de eficient în acea perioadă.

Performanța măsurată economic a sectorului educațional părea excelentă în momentul apogeului sistemului planificat. Putem însă retrospectiv să analizăm fenomenul și să observăm că el a dus

[42] Ibidem, p. 170
[43] Ibidem, p. 160

la o situație interesantă. Corelarea educației în totalitate cu piața forței de muncă și producția industrială, realizată aproape perfect încă de la jumătatea anilor 1970, are ca finalitate momentul revoluționar al anului 1989. Schimbarea revoluționară din 1989 are, asupra învățământului superior, un impact aparent formidabil. Dacă ar fi să ne uităm numai la structura populației studențești vom vedea faptul că în doar trei ani universitari (între 1989 și 1992) ponderea studenților înscriși în programe de studii din domeniul științelor tehnice/inginerești a scăzut de la 65% la 38%, potrivit unor autori[44]. Ne putem imagina că în aceeași perioadă institutele politehnice din România nu s-au micșorat la jumătate și nici personalul angajat nu a dispărut brusc. Mai mult, această redistribuire a studenților înmatriculați pe domenii de studii a fost dublată de o explozie, fără exagerări, a ratei de participare la învățământul superior.

Dacă, potrivit datelor publicate de Banca Mondială, doar 8,4% din populația din grupa de vârste 19 – 23 de ani era cuprinsă în învățământul superior în anul 1989[45], zece ani mai târziu se pare că valoarea indicatorului depășise deja 20%, mai precis numărul de studenți aproape se dublase în anul 1993 față de anul 1989[46]. Dacă avem în vedere doar aceste cifre ne putem imagina magnitudinea fenomenului, mai ales dacă ne gândim la faptul că universitățile nu au devenit mai mari dintr-o dată, nu au fost construite noi clădiri destinate educației universitare în acea perioadă și nici o

[44] Thomas Owen Eisemon, Ioan Mihăilescu, Lazăr Vlăsceanu, Cătălin Zamfir, John Sheehan and Charles H. Davis – *Higher Education Reform in Romania.* În European Education vol. 31, no. 2, Summer 1999, pp. 39-62

[45] Am reprodus și analizat aceste date statistice în articolul *Exploring the Communist Higher Education System. Contributions towards a Theoretical Framework.* din revista International Review of Social Research, vol 4, no. 2, June 2014, p. 5 – 24, capitolul 7 din acest volum.

[46] Eisemon et al., p. 42.

infrastructură de susţinere şi servicii adresate studenţilor (camine, biblioteci, cantine etc.)

Cum a răspuns însă sistemul universitar acestei schimbări revoluţionare? Pentru a găsi un răspuns la această întrebare trebuie avut în vedere faptul că sistemul mai tranzitase unele modificări similare cu doar o decadă mai devreme. Datele statistice arată faptul că augmentarea domeniului ştiinţelor inginereşti/tehnice în cadrul sistemului educaţional universitar s-a petrecut de fapt în perioada 1970 – 1980 când ponderea studenţilor înmatriculaţi la astfel de programe de studii a crescut brusc de la 21% la 47%[47]. E drept că această redistribuire pe domenii de studii a fost dublată de o scădere a numărului de studenţi, prin limitarea drastică a acceslui la învăţământ superior şi că a durat un pic mai mult în timp. Ceea ce se întâmplă însă după 1989 reprezintă de fapt o contrabalansare a situaţiei şi o revenire a sistemului universitar la status quo-ul de la începutul anilor 1970, cel puţin din perspectiva cifrelor.

Un alt comportament pe care sistemul universitar l-a utilizat pentru a face faţă schimbărilor din mediul socio-economico-politic a fost cel de fragmentare, de divizare a universităţilor mari existente. Au existat mai multe astfel de tipuri de diviziune. În primul rând apariţia universităţilor noi, nu doar cele rezultate din iniţiativa privată, ci chiar şi a universităţilor noi de stat. Cumva, numărul universităţilor de stat a crescut de la 44 la 56 în doar 3 ani în perioada 1989 – 1992. Interesant este că această perioadă de rapidă geneză organizaţională se realizează într-un vid normativ total privind educaţia şi învăţământul superior în special[48]. În al doilea rând, un alt tip de diviziune a fost cel intern, prin înfiinţarea

[47] Florian, 2014, p. 14.

[48] Evident că formal legea educaţiei şi învăţământului din 1978 fiind în vigoare, neabrogată, producea efecte. Însă era considerată depăşită şi, putem presupune cu uşurinţă, adesea eludată datorită incapacităţii administrative a ministerului în acea perioadă de veghea aplicarea ei.

în universitățile existente deja a unui număr mare de facultăți noi și subdiviziuni ale acestora. În aceeași perioadă scurtă de doar 3 ani numărul facultăților crește de mai mult de două ori de la 101 în 1989 la 237 în 1993[49]. Al treilea tip de diviziune, despre care nu mai există date empirice, este cel al fragmentării în interiorul facultăților a „specializărilor" la care teoretic studenții pot alege să se înmatriculeze. Această diviziune e dificil de documentat și de urmărit fiindcă ea nu face obiectul unor reglementări normative clare și se regăsește mai degrabă în zona informală a sistemului instituțional. Acestor fenomene li se adaugă apariția unui număr foarte mare de așa-numite universități private, al căror obiectiv părea să fie acela de a realiza profit financiar din producerea unor „diplome" de absolvent de învățământ superior.

În condițiile unei fragmentări atât de puternice a sectorului universitar, fragmentare care a permis rearanjarea resurselor existente sub noi denumiri pentru a contracara efectul redistribuirii studenților în funcții de preferințe individuale legate de domenii de studii, o condiție foarte importantă a finalizării procesului de adaptare organizațională și instituțională a fost echivalența, egalitatea totală între organizații și dispariția oricărei diferențe formale între ele, angajații acestora, misiunea lor și modul de funcționare. Cu alte cuvinte, universitățile au urmat o logică de evoluție de tipul „unitate în diversitate".

Premisele izomorfismului organizațional existau, ele fiind puse în structura instituțională a sistemului chiar la fondarea acestuia. Astfel, comportamentele de copiere și multiplicare s-au derulat oarecum natural. Mai mult, permeabilitatea și ștergerea identității domeniilor de studii era necesară datorită faptului că resursele umane disponibile erau distribuite conform realității din perioada anilor

[49] Eisemon et al., 1999, p. 42.

1970 – 1980. Dacă dintr-o dată studenţii au avut libertatea de a alege programe de studii în domeniul ştiinţelor sociale de exemplu, asta nu însemna că brusc universităţile au găsit persoane calificate în aceste domenii care să îi poată „îndruma" pe proaspeţii studenţi. Astfel mobilitatea cadrelor didactice între domenii de studii a devenit o condiţie obligatorie a asigurării funcţionării sistemului. Nu deţinem în acest moment date empirice care să ateste dimensiunea fenomenului, însă putem presupune faptul că întrucât exista un surplus de personal cu specializare în anumite domenii ştiinţifice şi un deficit de personal în alte domenii ştiinţifice tranziţia dinspre unele spre celelalte s-a realizat oarecum natural. La fel cum între 1970 şi 1980 ştiinţele socio-umane fuseseră integrate forţat în universităţi sau institute de învăţământ superior cu profil eminamente tehnic, migraţia inversă a personalului era oarecum previzibilă.

Cazul Academiei de Studii Economice este reprezentativ[50]. Datorită modificării distribuţiei pe domenii de studii a înmatriculărilor de studenţi, raportul dintre numărul de studenţi şi cel de cadre didactice devenise extrem de scăzut în cazul politehnicilor şi foarte mare (aproape de 28 de studenţi per cadru didactic în cazul ASE) în cazul universităţilor care aveau programe de studii în domeniul ştiinţelor socio-umane şi economice. După cum arată Eisemon et al., dacă toate posturile disponibile la ASE ar fi fost ocupate acest raport ar fi fost de doar 14,5 studenţi per cadru didactic, cu alte cuvinte Academia avea ocupate doar jumătate din posturile disponibile pe hârtie. Nu aceasta e însă surpriza, surprinzător este faptul că rata de ocupare a poziţiilor de cadru didactic este mai mare pentru funcţiile ierarhic superioare (conferenţiar şi profesor universitar) şi foarte redusă pentru cele ierarhic inferioare (asistent universitar şi lector/şef de lucrări) „mai puţin de 30% din posturile

[50] Eisemon et al., 1999, pp. 45 – 46.

de asistent erau ocupate în 1992/93"[51]. Acest fapt dovedeşte lipsa acută de personal tânăr care afecta universităţi cu programe de studii în domenii socio-umane la începutul anilor 1990.

Trebuie avut în vedere faptul că adaptarea rapidă a organizaţiilor universitare la noile realităţi ale mediului social – economic şi politic a fost posibilă doar datorită lipsei de intervenţie din partea statului. Până la adoptarea legii acreditării în 1993 nu a existat nici un fel de reglementare normativă care să constrângă universităţile, iar rolul statului, care până atunci era fundamental în controlul şi organizarea activităţilor sectorului educaţional, dispăruse aproape în totalitate (cu excepţia faptului că statul finanţa în continuare universităţile pentru a asigura funcţionarea lor curentă).

După ce în timp scurt organizaţiile universitare au reuşit să se rearanjeze, au descoperit însă că aveau nevoie de o misiune, de o raţiune de a exista. Dacă până în 1989 statul era cel care le conferea legitimitate, ele fiind parte integrantă a unui sector economic care asigura forţa de muncă pentru dezvoltarea economică a ţării, noua organizare politică întârzia în atribuirea unui rol, a unei funcţii, către organizaţiile universitare. În acest context, alegerea „pieţei forţei de muncă" drept principal obiectiv şi misiune a pregătirii universitare era oarecum logică şi de aşteptat. Pe de o parte „piaţa forţei de muncă" era entitatea echivalentă pentru care trebuie pregătiţi absolvenţii, pe de altă parte era o sursă nesfârşită de incertitudini care făceau ca măsurarea performanţelor universităţilor să fie imposibilă. Este doar o coincidenţă desigur, căci la începutul anilor 1990 nu se punea problema evaluării performanţelor universităţilor în relaţia lor de dependenţă de resurse faţă de stat. Schimbarea funcţiei statului, care, potrivit logicii statelor democratice urma să se transforme din administrator al sectoarelor activităţii umane

[51] Ibidem.

într-un evaluator al performanţelor organizaţionale şi orientarea resurselor publice ţintită pe baza acestor evaluări, putea fi însă anticipată.

Legea învăţământului apărută abia în 1994 şi Statutul personalului didactic apărut abia în 1997 reprezintă momente importante în evoluţia sistemului universitar. Nevoia unei relative anomii în cadrul sistemului, pentru reaşezarea şi reorganizarea activităţilor curente, este ilustrată de faptul că actorii organizaţionali din cadrul sistemului au preferat amânarea cât mai mult posibil a implementării unor noi reglementări normative[52]. Mai mult, statul fiind unul slab, marcat de o instabilitate socială şi politică relativă, trecând la început prin ample manifestaţii contestatare, apoi prin schimbări succesive ale componenţei puterii executive, nu avea nici interesul şi nici disponibilitatea de a recâştiga controlul asupra unui sector, de altfel marginal din perspectiva resurselor publice investite. Desigur, faptul că multe persoane care deţineau funcţii de conducere în universităţi (de regulă rectori) au devenit membri ai Parlamentului a ajutat universităţile să deţină suficientă putere politică pentru a putea să îşi promoveze propriile obiective.

Status quo-ul stabilit prin Legea Învăţământului şi Statutul personalului didactic masca însă o situaţie instituţională de criză profundă a sistemului universitar. Organizaţiile universitare au reuşit rapid, în contextul absenţei normelor, aşadar al unui context instituţional difuz, prin intermediul unor comportamente specifice (precum izomorfismul) să se adapteze mediului economic şi politic marcat de incertitudini. Astfel, autonomia universitară, deşi enunţată nu avea să devină o normă, o instituţie. În schimb

[52] Cezar Bîrzea argumenta faptul că reforma educaţiei în România a fost dominată de *lupta politică*. Vezi Cezar Bîrzea, *Educational Reforms and Power Struggles in Romania*, în *European Journal of Education*, vol. 31, no. 1, 1996, pp. 97 – 107.

uniformitatea, izomorfismul aveau să fie instituționalizate, să devină norme. Statul, care până atunci jucase rolul de administrator și de planificator al sistemului universitar, avea să rămână principalul controlor al sistemului, rolul lui însă fiind acela de a păzi sistemul de apariția unor eventuali actori organizaționali noi care să intre în competiția pentru resursele limitate și deja supraaglomerate.

Să luam doar un exemplu în acest sens: acreditarea și evoluția acestei instituții în direcția asigurării calității, așa cum a fost de fapt redenumită acreditarea după 2005. În anul 1993 legea acreditării venea să reglementeze un aspect extrem de tehnic, operațional, al funcționării sistemului de învățământ superior: care sunt organizațiile care au dreptul legal de a emite diplome și certificate de studii de nivel universitar.

Acreditarea era necesară ca normă datorită faptului că un număr foarte mare de actori organizaționali privați încercau să intre pe piața serviciilor educaționale, profitând de anomia existentă. Pe de o parte anomia convenea actorilor organizaționali existenți, adică universităților de stat, pe de altă parte evident putea produce unele efecte neplăcute. În consecință, în ultimul moment (în anul 1994 ar fi trebuit să absolve prima promoție de studenți înmatriculați în 1990 la așa-numitele universități private) un element tehnic beneficiază brusc de reglementare și instituționalizare. Faptul că legea excepta de la procedura de evaluare în vederea obținerii acreditării instituțiile de învățământ superior înființate înainte de 22 decembrie 1989 (articolul 11) este foarte interesant.

Practic, universitățile care funcționau în ziua de 22 decembrie 1989 erau toate considerate adecvate să emită în viitor diplome și certificate de studii. Pe de altă parte legea avea implicit un caracter retroactiv (și oarecum discriminator) în sensul că viza și urma să fie aplicată unor actori organizaționali înființați înainte de intrarea sa în vigoare. Mai sunt încă două aspecte importante: primul,

oarecum marginal, este acela că Legea acreditării stabilea încă de la început (articolul 2) ca învățământul superior este o activitate non-profit. Al doilea aspect reprezintă începutul procesului de instituționalizare a izomorfismului, articolul 30 stabilind faptul că denumirea de universitate, institut, academie de studii poate fi folosită doar de către instituțiile acreditate sau autorizate să funcționeze provizoriu.

Procesul de acreditare reprezenta conformarea actorilor organizaționali la un set de criterii și standarde, mai precis cerințe normative obligatorii extrem de stricte care proveneau și se aplicau activităților de educație derulate deja (înainte de 1989) de universitățile existente. Reglementarea activităților de educație (cercetarea științifică nu era încă avută în vedere) era atât de strictă încât prevedea numărul de ore, numărul și tipul de discipline ce se pot studia, precum și denumirea (ba chiar și conținutul programelor analitice) acestora pentru fiecare domeniu de studii.

Consiliul Național de Evaluare și Acreditare Academică (CNEAA), aflat în subordinea Parlamentului, urma să evalueze și să recomande acreditarea sau ne-acreditarea universităților, a programelor de studii, iar Parlamentul avea să ofere legitimitate deciziei, prin lege urmând să instituționalizeze creearea noilor organizații universitare[53].

Este extrem de interesantă povestea pe care profesorul Ioan Mihăilescu o spune cu privire la înființarea și funcționarea CNEAA, consiliu al cărui președinte a fost de la înființare până la încetarea activității acestuia:

[53] Pentru o amplă discuție asupra acreditării și a funcționării acesteia în perioada 1993 – 2005 a se vedea volumul *Calitatea învățământului superior din România*, publicat la editura Polirom în 2011, îndeosebi capitolul al treilea, pe care l-am autorat, *Analiza instituțională a evoluției sistemului de asigurare a calității în învățământul superior din România (1993-2011)*. Studiul este reprodus în partea a doua a volumului de față.

Ideea CNEAA-ului a apărut [...] și ca un mijloc de a pune oarecare ordine într-un fenomen care devenise haotic – apariția de universități particulare. Timpul trecea, se înființau unele noi, veneau absolvenții. Se punea întrebarea care este statutul acestor absolvenți. Deci la început lucrurile au fost lăsate într-un dulce laissez faire. Probabil nu a existat nici puterea, nici capacitatea, nici voința politică de a reglementa domeniul din față; el a fost lăsat să curgă de la sine.

Semnalele deveneau tot mai neliniștitoare și din partea unei dinamici necontrolate a învățământului particular, dar și a învățământului de stat, pentru că secțiile, specializările, facultățile se multiplicau într-un ritm vertiginos și în învățământul de stat. În confuzia legislativă de atunci nu exista un mijloc de control. ...

Încă din 1992 a apărut ideea unei agenții de calitate și pentru că nu puteau fi introduse mecanisme de tip administrativ, încercând să păstrăm aparența de societate cu o reglementare democratică, ne trebuia un mecanism academic, care să reglementeze problema. ...

Legea Acreditării a apărut în 1993, iar Consiliul de acreditare și-a început activitatea în aprilie 1994. Legea Acreditării a avut în primul rând un caracter reactiv. Nu a fost o lege care să gândească în primul rând problemele calității în perspectivă și cum să se asigure creșterea calității, ci a fost preocupată de cum se introduce un dram de ordine în dezordinea care era tot mai evidentă.[54]

Instituția acreditării a fost eficientă în realizarea unei uniformități cvasi-totale a programelor de studii derulate de cele

[54] Ioan Mihăilescu și Zoltan Rostas, *Dialog Neterminat*, Editura Curtea Veche, București, 2007, p. 250 – 252.

peste 120 de universităţi existente. Cu alte cuvinte, obiectivul standardizării a fost cu prisosinţă atins. Argumente în ceea ce priveşte uniformizarea programelor de studii, a izomorfismului organizaţional al universităţilor sunt aduse în cele trei Barometre ale Calităţii publicate în perioada 2009 – 2011 de Agenţia Română pentru Asigurarea Calităţii în Învăţământul Superior (ARACIS).

Cred că putem afirma destul de argumentat că anul 2004 este cel în care sunt iniţiate o serie de reforme la nivel sistemic/ instituţional, spre deosebire de cele din perioada 1993 – 1997 pe care le consider mai degrabă instrumentale[55]. Putem invoca aici adoptarea legii 288/2004, care, la cinci ani după ce România semnase declaraţia de la Bologna, reorganiza programele de studii în concordanţă cu modelul agreat de miniştrii educaţiei din mai multe state europene încă din anul 1999. Schimbarea organizării programelor de studii se produce treptat, măsura fiind adoptată în luna iulie a anului 2004 şi urmând a se aplica din luna octombrie a anului universitar următor (2005 – 2006). Universităţile aveau aşadar ceva mai mult de un an calendaristic la dispoziţie pentru a-şi reforma oferta educaţională.

Ulterior, în 2005 instituţia acreditării a fost transformată în asigurarea calităţii. Ordonanţa de urgenţă nr 75/2005, schimba cadrul

[55] Mă aflu aici într-o oarecare incongruenţă cu punctul de vedere al lui Adrian Miroiu, exprimat în capitolul anterior şi în cadrul mai multor discuţii pe care le-am avut. Cred că etapa de reconstrucţie organizaţională din perioada 1995 – 2000, caracterizată în special prin apariţia Consiliilor consultative ale Minsiterului şi descentralizarea activităţilor administrative curente este una fundamentală. Mai cred însă şi că abia după anul 2004 apar primele comportamente organizaţionale care dovedesc o schimbare instituţională clară în funcţionarea sistemului. Abia din 2006, spre exemplu, asigurarea calităţii şi acreditarea ajung să fie decise de o organizaţie independentă, aflată în afara structurilor puterii politice (parlament sau guvern). Desigur, această a doua etapă, desfăşurată între 2004 şi 2012 nu ar fi putut avea loc fără evoluţiile anterioare.

instituțional în care universitățile urmau să funcționeze. Momentul e unul relativ interesant, universitățile fiind (putem crede) în pragul finalizării noilor structuri de programe de studii, de constituire a unor noi curricule, planuri de învățământ, încadrări, state de funcții și de norme și alte asemenea documente care sunt absolut necesare funcționării unui program de studii de licență. În plus, noua lege a calității se aplica atât universităților publice cât și celor private, indiferent de anul înființării lor.

De ce este importantă acreditarea și de ce cred eu că modificarea acestei norme a ridicat o mare problema pentru universități? Acreditarea reprezintă un caz particular de transfer al puterii decizionale a statului într-un domeniu către o organizație ierarhic inferioară[56]. Putem să considerăm acreditarea și ca un element al descentralizării, însă doar până la un punct, căci autoritatea emitentă a diplomelor rămâne tot centrală și este personificată de minister. Pe scurt, statul este unica autoritate care poate emite diplome de studii pe teritoriul pe care îl deține. Faptul că o diplomă poartă marca statului reprezintă garanția absolută a veridicității celor înscrise în diploma respectivă. Prin acreditare, statul deleagă dreptul de a emite diplome direct către universități, cu alte cuvinte printr-o procedură formală, birocratică, conferă dreptul unei organizații de a emite diplome de studii, cu condiția ca respectiva organizație să îndeplinească anumite criterii administrative pre-stabilite. Prin acreditare, universitățile primesc o părticică de putere decizională: pot decide cui să îi fie atribuite diplomele și certificatele de studii, chiar dacă adesea cadrul administrativ al luării acestei decizii este stabilit tot de către stat. Tutela statului nu dispare într-un totul, diplomele fiind tipărite tot de către Minister.

[56] Un termen consacrat în știința politică pentru acest transfer este *devolution*, care din păcate după părerea mea nu are încă o traducere acceptabilă în limba română.

Acreditarea este un atribut al statului administrator. Asigurarea calității, pe de altă parte, reprezintă un atribut al statului evaluator[57]. Instituția asigurării calității nu are obligatoriu ca finalitate decizia de acreditare sau neacreditare ci are și această finalitate, scopul ei fiind de fapt acela de a determina responsabilitatea publică a actorilor organizaționali dintr-un anumit sistem. Asigurarea calității este o instituție care poate fi încadrată în categoria „instrumentelor transparenței" în sensul că urmărește în primul rând informarea publică cu privire la un anumit domeniu de activitate, prevenind sau micșorând în acest fel asimetria informațională existentă în cadrul relațiilor birocratice. Cu alte cuvinte, prin asigurarea calității se înțelege mai degrabă o colecție de activități care au ca scop colectarea, analiza și publicarea unor date factuale care caracterizează un sistem instituțional (în cazul nostru cel al educației universitare). Faptul că uneori decizia de acreditare se bazează pe informațiile produse în cadrul acestor procese de evaluare este secundar (sau cel puțin ar trebui să fie astfel).

---

[57] Prin folosirea conceptului de stat administrator am în vedere aici terminologia folosită de Guy Neave și Ivar Blieklie în analizele lor privind relația instituțională dintre stat și universități în perioada contemporană în Europa. Pe scurt putem considera statul administrator drept acel tip de stat ale cărui activități curente sunt cele de administrare și control al diferitelor domenii de activitate socială. El este opus paradigmatic statului evaluator, care folosește evaluare în scopul planificării strategice și al stabilirii unor obiective de politici măsurabile și care pot fi limitate în timp. Pentru o discuție amplă asupra acestor concepte și utilizărilor lor vezi: Guy Neave, *On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988,* European Journal of Education 23 (1-2), 1988, pp. 7-23; Guy Neave, *The Evaluative State Reconsidere,*. European Journal of Education 33 (3), 1998, pp. 265-284; Ivar Bleiklie, *Justifying the Evaluative State: New Public Management ideals in higher education,* European Journal of Education 33 (3), 1998, pp. 299-316 și Guy Neave, *The Evaluative State, Institutional Autonomy and Re-engineering Higher Education in Western Europe. The Prince and His Pleasure*, Palgrave Macmillan, 2012.

2.4. Perspectiva subiectivă sau cum văd eu ultimii zece ani

În anul 2004 am început să lucrez, alături de un colectiv de colegi doctoranzi[58] la propuneri pentru dezvoltarea unui sistem național de evaluare a universităților și de „certificare" care să dezvolte cadrul existent al acreditării. Momentul nu era întâmplător ales, aveam eu să descopăr parcurgând diferite materiale tehnice sau științifice cu privire la asigurarea calității/acreditare ci corespundea unei tendințe generale la nivel european de reforme instituționale care vizau modificarea structurilor logice aflate la baza relației dintre statele națiune și universitățile lor în contextul Procesului Bologna. A fost o perioadă interesantă, fiindcă mi-am dezvoltat teza de doctorat dincolo de partea pur teoretică pe care

[58] Absolvent al Facultății de Științe Politice din cadrul SNSPA, ma aflam pe un culoar în fața sălii 115 din sediul din str. Povernei. Așteptam să îmi prezint lucrarea de licență în față comisiei pentru a finaliza studiile de licență și, alături de colegii mei prezenți pe acel culoar, mă întrebam ce să fac oare din ziua următoare. Angajarea părea o chestiune relativ dificilă, îndepărtată, inconfortabilă. Profesorul Adrian Miroiu a trecut pe culoar printre noi și ne-a aruncat, așa fără adresă, un fel de anunț „vedeți că v-am pregătit ceva la avizier". În afară că era decanul facultății și că făcusem un curs cu dânsul prin anul al II-lea nu prea îl cunoșteam pe Adrian Miroiu în acel moment. De aceea ni s-a părut tuturor cel puțin ciudat anunțul, fiindcă nu înțelegeam dacă se adresa vreunuia dintre noi în mod particular sau tuturor. La avizier era anunțul de organizare a concursului pentru admiterea la școala doctorală. În anul 2003 când am finalizat eu studiile de licență accesul la doctorat era posibil fără absolvirea masterului (o ciudățenie). În urma absolvirii examenului de licență (evident) și a examenului de admitere la școala doctorală am ajuns să fiu doctorandul domnului profesor Miroiu, alături de alți colegi și colege de care mă leagă și acum o prietenie deosebită (chiar dacă în ultimii ani un pic cam la distanță). Cei opt ani de doctorat sunt cei mai importanți din viața mea profesională și, într-un fel, aș vrea să nu se fi terminat. Domnul profesor știe că am încercat cât mai mult timp posibil să nu finalizez stagiul doctoral. Vina îi aparține.

o lecturam. Mai mult, am avut ocazia, pe care rar o avem în știința politică, de a conferi o dimensiune reală unor chestiuni pur teoretice și abstracte. Astfel, în urma unui efort colectiv de documentare, sintetizare, dezbatere și analiză a reglementărilor normative, practicilor și structurilor organizaționale existente în diverse state europene am fundamentat o propunere privind dezvoltarea în contextul sistemului românesc de educație universitară a unor noi regelementări care să modifice instituția acreditării care funcționa încă. Apariția Agenției Române pentru Asigurarea Calității în Învățământul Superior reprezintă în parte rezultatul acestor demersuri, care nu au fost nici unice, speciale sau izolate, fiindcă au existat mai multe astfel de echipe de cercetători care căutau răspunsuri și făceau propuneri în vederea dezvoltării sistemului de asigurare a calității.

Înființarea ARACIS este, cred eu, un moment foarte important care atestă instituționalizarea procesului de descentralizare a sistemului de învățământ superior din România. Agenția, în calitatea ei de actor organizațional autonom, investit cu putere decizională reprezenta un nou pas pe drumul descentralizării învățământului universitar, ba chiar un pas și mai important în crearea unei comunități universitare autonome, auto-guvernate. La fel ca și predecesorul său, Consiliul National de Evaluare Academica si Acreditare, ARACIS-ul este populat exclusiv cu persoane care dețin funcții didactice înalte (profesori sau conferențiari). Spre deosebire de CNEAA, noua organizație nu este formal subordonată unei alte „puteri" (fie ea executivă sau legislativă) și, foarte important, se auto-finanțează și auto-guvernează. Formal cel puțin, ARACIS-ul, este o organizație independentă, populată cu reprezentanți ai comunității academice și cu reprezentanți ai „angajatorilor", considerați actori interesați de soarta învățământului superior. Misiunea ARACIS este evaluarea externă a universităților

și a programelor de studii derulate de acestea, din perspectiva calității lor, de a oferi consultanță Ministerului Educației în ceea ce privește decizia formală de acreditare sau ne-acreditare a acestora. Astfel, pe lângă componenta de „protecție a consumatorilor" de educație universitară, ARACIS-ul are și alte obiective, la fel de importante (care însă, din păcate, nu au dezvoltat încă practici organizaționale recurente). ARACIS-ul trebuie să realizeze studii și analize periodice (cel puțin anuale conform legii) privind starea calității învățământului superior, să propună diferite politici publice în vederea dezvoltării educației universitare, să consilieze universitățile (la cererea acestora) cu privire la problemele pe care le întâmpină în activitatea lor curentă și să gestioneze un sistem de informare publică, transparentă și obiectivă cu privire la activitatea universităților. Aceste chestiuni se regăsesc în reglementările formale care au stat la baza construcției organizaționale și care vizau o reformă instituțională care să mute accentul de la formalismul birocratic centralizat al acreditării spre construirea unei instituții a calității care să se regăsească între structurile logice ale sistemului universitar și care să dețină un rol prospectiv, strategic.

Din păcate unele efecte adverse nu au putut fi evitate. ARACIS-ul nou înființat preia, prin mimetism organizațional, majoritatea practicilor predecesorului său, ba chiar reușește să devină o organizației birocratică clasică, care imită în bună măsură funcționarea birocrației statului. Două chestiuni sunt ilustrative. Nou înființata organizație, alcătuită din personal tehnic și profesori/conferențiari universitari, deși nu era constrânsă legal, alege să înființeze, prin decizie proprie a membrilor săi, comisii de evaluare pe domenii de studii (precum existau înainte și în CNEAA). A doua reglementare importantă pe care o stabilește este că, deși nou elaborata metodologie de evaluare nu menționa așa ceva, este necesar ca, pentru fiecare domeniu de studii să existe un anumit

normativ în ceea ce privește disciplinele de studiu obligatorii care alcătuiesc programul de studii (element preluat tot de la CNEAA). Momentul este important și trebuie reținut, fiindcă este interesant cum o organizație alcătuită din reprezentanți ai unviersităților alege să continue un model organizațional și niște practici care limitează în bună măsură autonomia universitară și libertatea academică. Prin izomorfism normativ, reprezentanții organizațiilor universitare preferă să păstreze un status quo, chiar dacă organizația care reglementează se schimbă. Ministerul educației, care formal joacă un rol minor în relația cu universitățile în ceea ce privește activitățile de evaluare, chiar dacă este înlocuit cu o nouă organizație rămâne de facto prezent prin reproducerea reglementărilor constitutive pe care le formulase cu mult timp în urmă.

Pe de altă parte trebuie subliniată apariția primei (și singurei până în acest moment) metodologii de evaluare bazate pe criterii, standarde și indicatori (de performanță). ARACIS-ul face acest pas important pe calea dezvoltării unei noi culturi organizaționale și decide realizarea unor evaluări obiective, transparente, predictibile și reproductibile prin apelul la instrumente științifice de evaluare, analiză și raportare. Metodologia ARACIS din anul 2006, aprobată prin H.G. 1418, este, dacă nu prima oricum printre primele reglementări care aplică o nouă perspectivă asupra rolului organizațiilor în cadrul unui sistem instituțional: funcția de evaluare ar trebui să înlocuiască funcția administrativă. Faptul că evaluările făcute de ARACIS urmau să fie bazate pe reguli cunoscute, obiective, măsurabile, predictibile și transparente era la acel moment o reformă instituțională mult mai importantă decât părea, fiindcă afecta structura logică a organizării birocratice, tradiționale a statului administrator. Chiar dacă impactul reformei asupra universităților a fost întrucâtva atenuat de chestiunile procedurale legate de menținerea unor elemente comune, familiare, cum ar fi listele de

discpline invocate anterior, fapt este că dezvoltarea unei funcţii de evaluator în cadrul sistemului universitar a avut loc.

Instituţia asigurării calităţii nu a capătat chiar de la început o dimensiune diferită de acreditare. Primele studii şi analize sistemice apar[59], spre exemplu abia în 2009 şi sunt întrerupte după anul 2011 (aşadar au o durată relativ scurtă de viaţă). Însă, chiar şi aşa, este interesant faptul că simpla schimbare terminologică a dat naştere unor comportamente organizaţionale noi. Este relevant cred eu că membrii comunităţii academice care alcătuiau ARACIS-ul au simţit nevoia unei diferenţieri în ceea ce priveşte deciziile de acreditare emise de stat. Astfel au apărut *gradele de încredere*, care, chiar dacă într-o formă incipientă, încep să ierarhizeze obiectele evaluate în funcţie de rezultate sau performanţe cuantificabile. Mecanismul instituţional al evaluării începuse destul de repede să funcţioneze şi să schimbe sistemul. Universităţile si programele de studii încep să nu mai fie pur şi simplu acreditate ci primesc calificative (grad

[59] Mă refer aici la cele trei Barometre ale Calităţii Învăţământului Superior din România, publicate în perioada 2009 – 2011. Barometrele pot fi accesate gratuit la adresa: http://www.aracis.ro/publicatii/publicatii-aracis/. Am contribuit la realizarea acestor Barometre alături de echipe de profesori universitari, cercetători ştiinţifici, doctoranzi şi masteranzi. Nu voi enumera aici nominal autorii, autoarele şi pe celelalte persoane care au contribuit, fiindcă sunt numeroase şi nu aş vrea să uit pe cineva. Barometrele au fost rezultatul activităţii unei echipe şi cred că cel mai bine ar fi să nu adjudecăm merite excepţionale unora sau altora. Barometrele conţin o bogăţie informaţională care astăzi, chiar dacă relativ învechită datorită scurgerii timpului, poate fi încă folosită. Este relevant faptul că încercarea de transparentizare a sistemului universitar a rămas fără o continuare, chiar dacă, potrivit legii ARACIS-ul este obligat anual să publice astfel de rapoarte. Pentru a oferi un răspuns întrebării de subsol pe care o adresează Adrian Miroiu în nota 44, cred că neîndeplinirea obligaţiilor legale (ale guvernului, ale organizaţiilor publice etc.) nesancţionată reprezintă o dovadă clară a absenţei instituţionalizării normelor specifice unei societăţi democratice. Acceptarea tacită a încălcării normelor de către organizaţii reprezintă în mod evident un argument puternic în favoarea ipotezei că societatea românească încă nu a reuşit să parcurgă tranziţia de la autoritarism la democraţia liberală contemporană.

ridicat de încredere, încredere, încredere limitată și neîncredere). Astfel, într-un mediu instituțional oarecum izomorf obiectele care compun mulțimea (organizațiile universitare) încep să poată fi distinse unele de altele. Mai mult decât atât, diferențierea se realizează obiectiv, pe baza unor măsurători.

În perioada 2008 – 2011 aveam să mă reîntâlnesc cu această problematică, fiind implicat ca expert într-un amplu proiect ce viza calibrarea și dezvoltarea sistemului de asigurare a calității. Am lucrat și am asistat la schimbări importante în ceea ce privește sistemul universitar, ba chiar am contribuit la dezvoltarea unor practici organizaționale care corespund conceptului de asigurare a calității. Cel mai interesant fenomen din perspectiva politicilor publice, a teoriilor din știința politică și a mea personală a fost modul în care mimetismul organizațional a funcționat invers. Dacă de regulă organizațiile nou-create încearcă să imite birocrația statului pentru a căpăta legitimitate și certitudinea existenței, în perioada 2008 – 2011 statul a fost cel care a preluat, mai mult sau mai puțin voit, prin mimetism funcția de evaluator pe care construcția instituțională începută în anul 2005 urmărise să o dezvolte. Exercițiul de clasificare a universităților și ierarhizare a programelor de studii, rămas din anul 2011 unic în domeniul educației universitare, reprezintă, din punct de vedere instituțional, un moment cu adevărat interesant și care ar merita studii și analize științifice mai serioase. A fost pentru prima (și până în acest moment singura) dată când statul a decis să evalueze populația de organizații pe care o guverna în vederea ordonării și diferențierii obiectelor care o alcătuiesc.

Transformarea reformelor instituționale în reforme instrumentale/funcționale a reprezentat principala reacție a sistemului universitar în fața schimbării și a incertitudinii. Cel puțin asta cred eu că s-a întâmplat în cazul sistemului de educație universitară. Apariția evaluării și înlocuirea acreditării cu asigurarea calității reprezintă

un studiu de caz relevant, fiindcă reforma instituțională, a principiilor a fost cu ușurință transformată într-o schimbare, parțială, a unor practici deja existente și păstrarea unor alte comportamente familiare care să contrabalanseze emergența noutăților. Concret, asigurarea calității a fost transformată în acreditare, în sensul că practicile organizaționale de evaluare au fost în linii mari păstrate, schimbarea metodelor a fost doar parțială, elemente (precum lista disciplinelor obligatorii) fundamentale au fost păstrate.

Schimbarea metodologiei din anul 2006 prin introducerea unor elemente inovatoare, proiectate, testate și verificate în perioada 2008 – 2011, nu a avut niciodată loc. Organizațiile universitare, care au fost nevoite să supraviețuiască unei perioade de schimbări rapide, unui mediu instituțional schimbător și foarte puțin predictibil, au fost reziliente instituțional, ba chiar uneori rezistente în mod evident. Reziliența instituțională a universităților și rezistența birocrației centralizate au determinat impasul actual al funcționării sistemului universitar. Pe de o parte statul nu a dorit să urmărească implementarea reformelor instituționale și a preferat o transformare instrumentală/funcțională care nu a afectat foarte mult birocrația existentă și care a fost mai ușor de asimilat. Pe de altă parte universitățile, în ciuda unor dezavantaje evidente, au preferat să nu continue operaționalizarea unor schimbări, chiar și în zonele în care teoretic aveau putere decizională.

Centralismul, izomorfismul și uniformitatea, de foarte mult timp instituționalizate, s-au dovedit a fi imposibil de alterat. E drept că într-un termen atât de scurt o astfel de schimbare nici nu era cu adevărat posibilă. Ele însă au fost parțial afectate fie și doar prin simplul fapt că unele lucruri, precum nevoia de diferențiere între organizațiile universitare, s-au arătat mai puternice decât uniformitatea existentă. Chiar dacă această nevoie a dus la apariția unor noi comportamente organizaționale și a produs chiar și o nouă

abordare de politici publice din partea statului și chiar dacă aceste lucruri au avut o durată scurtă în timp, ele au existat și au dovedit faptul că există posibilitatea depășirii nivelului instrumental al reformelor. Nu e neapărat o surpriză faptul că perioada contemporană este sinonimă cu un îngheț cvasi-total al situației. Abordările de tip instituționalist reprezintă surse foarte bune care pot oferi explicații pentru persoanele care vor alege să analizeze aceste fenomene ulterior.

*

* *

Modelul organizațional propus de Humboldt care a dus la construcția Universității din Berlin, preluat ulterior și instituționalizat în Statele Unite ale Americii, este unul cu un evident fundament ideologic liberal. Dezvoltarea personală a individului, dezvoltarea capacității individuale de alegere, comunitatea academică auto-guvernată și așa mai departe sunt intrinsec legate de valori ale liberalismului clasic. Humboldt, ale cărui idei sunt incontestabil influențate de filosofia liberală, era un birocrat, care a înțeles că universitatea modernă trebuia să fie construită astfel încât să poată contracara oricând efectele pe care centralismul birocratic al statului le poate produce intenționat sau neintenționat. Supraviețuirea, evoluția și dezvoltarea științei, a cunoașterii, a valorilor care stau la baza ideii de universitate au depins de acest „pariu" al lui Humboldt: statul trebuie să fie garantul, susținătorul și principala sursă de resurse pentru o comunitate universitară auto-guvernată pe care să nu o poată însă controla în niciun fel. Modelul lui Humboldt a funcționat în Statele Unite ale Americii și a produs ceea ce astăzi cunoaștem drept unul dintre cele mai avansate sisteme de cercetare științifică și învățământ superior, tocmai datorită faptului că statul, după ce a „înzestrat" universitățile le-a dat autonomia totală de a se autoadministra, inclusiv de a dispune

de bunurile aflate în proprietate. Modelul european continental, de inspirație napoleoniană[60], a insistat însă în menținerea unei relații de dependență a universității față de stat și control total al administrației birocratice centralizate a statului asupra organizației universitare, mascată întotdeauna de afirmarea (de către ambii actori organizaționali) autonomiei universitare.

Consecințele modelului instituțional napoleonian se pot cu ușurință identifica în sistemul universitar românesc: organizarea ierarhică strictă, supra-birocratizarea care are ca efect supra-reglementarea tuturor activităților unei universități sau a funcțiilor universitare, centralizarea și uniformitatea generată de izomorfism. Cercetările la care am participat recent au arătat faptul că, din punct de vedere instituțional, modelul de universitate care s-a instituționalizat în România este, fără doar și poate, unul care și-a atins limitele de funcționare. Confruntat cu fenomenele masificării și globalizării specifice epocii contemporane acesta a devenit relativ nefuncțional. Cel puțin două instituții fundamentale ale acestui sistem reprezintă surse ale unor conflicte critice, asupra cărora cred că reformele instituționale pot avea efecte dezirabile.

Prima este instituția acreditării, prin care statul deleagă puterea sa de a emite diplome sau acte de studii. Simpla delegare administrativă a acestei funcții nu mai este suficientă. Pentru a genera diversitate, pentru ca unviersitățile să poată dezvolta comportamente prin care să încerce să răspundă nevoilor educaționale ale unor grupuri din ce în ce mai diverse, acestea au nevoie de flexibilitate instituțională și organizațională. Acreditarea, prin simpla sa redenumire în asigurarea calității, nu poate rezolva această problemă,

[60] Trebuie totuși afirmat faptul că reforma universitară din Franța întreprinsă de Edgar Faure în 1968 a dus la abandonarea modelului napoleonian. În ciuda amplelor proteste, precum și a schimbărilor politice care au urmat, abandonul modelului napoleonian de organizare a învățământului universitar a fost definitiv în Franța.

nu va genera diversitate instituțională. Simpla schimbare, produsă în cadrul sistemului prin introducerea asigurării calității ca substitut instrumental pentru acreditare, nu face decât să genereze comportamente de adaptare, apărute natural ca mod de exprimare a rezilienței instituției universitare. Adaptarea universităților la cerințele metodologice impuse de asigurarea calității a fost rapidă, mai ales că procedura în sine a devenit una pur birocratică, de colectare și stocare a unor cantități apreciabile de artefacte (de regulă documente). Modificarea acestor practici prin introducerea unei evaluări bazate pe variabile măsurabile, spre exemplu pe date statistice care să măsoare rezultatele și efectele activităților universităților, s-a dovedit dificilă și a fost, din păcate, pentru moment abandonată. Utilizarea însă a unor metodologii flexibile, care măsoară prin indicatori și care pot fi personalizate de către fiecare universitate în parte (prin mutarea accentului pe asigurarea internă a calității) completate de un sistem național de benchmarking care să stabilească anumite praguri pentru indicatorii considerați esențiali, reprezintă o soluție posibilă.

Exercițiul de clasificare a universităților și de ierarhizare pe domenii a programelor de studii, realizat în anul 2011, a demonstrat și a oferit numeroase argumente în favoarea necesității unei reforme instituționale precum și efectele adverse ale reformelor instrumentale întreprinse. Rezultatele acestui exercițiu, puțin cunoscute și explorate, au oferit argumente factuale pentru punctele slabe descrise mai sus. Izomorfismul este efectul cel mai pronunțat și este cu ușurință dovedit de lipsa de variație înregistrată pentru majoritatea variabilelor folosite în exercițiu pentru a încerca realizarea unei diferențieri obiective între universități. Cercetarea științifică este un domeniu în care diferențele între universități sunt vizibile, însă nici ea nu reușește în totalite să producă efectul de diferențiere căutat. Cu excepția unor cazuri clar delimitate, aflate

la vârful ierarhiei, care se separă semnificativ de restul populației de universități, nici măcar cercetarea nu reușește, prin indicatorii măsurabili specifici, să distingă între diferitele organizații universitare. Studiul de caz citat de Adrian Miroiu[61] în capitolul precedent este semnificativ. Distribuția valorilor indicatorilor privind cercetarea științifică arată că putem construi o ierarhie cu doar patru locuri, dintr-o mulțime de obiecte cu douăzeci și două de elemente. Pentru restul de 18 elemente din mulțime se poate face doar matematic o diferențiere, ele fiind cvasi-similare în ceea ce privește rezultatele cercetării științifice. Mai mult studiul respectiv indică faptul că aproximativ jumătate dintre persoanele care sunt angajate în departamentele de științe politice și relații internaționale pe funcții didactice, nu au nici măcar un singur articol sau lucrare științifică înregistrată în bazele de date naționale și internaționale. Cu alte cuvinte jumătate dintre cei care dețin funcții universitare nu au publicat nici măcar o singură lucrare științifică aflată în inventarul vreunei biblioteci publice. Acest rezultat este completat de faptul că, potrivit datelor brute colectate de la 46 de universități în cadrul proiectului ACADEMIS, derulat de ARACIS, matematic, în medie un cadru didactic universitar are nevoie de 2 ani calendaristici pentru a produce măcar un articol științific care să fie publicat[62].

Trebuie totuși să avem în vedere faptul că misiunea universităților în România a fost istoric, și este în prezent, una mai degrabă educațională, de pregătire a unor persoane în vederea angajării ulterioare a acestora. Dacă până nu demult statul era principalul angajator sau beneficiar al produselor activității de educare pe care o

[61] Este vorba despre G.A. Vîiu, M. Vlăsceanu, A. Miroiu, „Ranking Political Science Departments: The Case of Romania", *Quality Assurance Review,* 4/2 (2012), pp. 79-97.

[62] Vezi Barometrul Calitatii, ARACIS, 2010, p. 92, disponibil online la adresa: http://www.aracis.ro/fileadmin/ARACIS/Publicatii_Aracis/Publicatii_ARACIS/Romana/barometru-final.pdf

prestau universitățile, în prezent piața muncii, o noțiune vagă, imposibil de identificat cu o organizație sau grup de organizații, este percepută ca fiind principalul beneficiar. În acest context am putea spera ca măsurarea rezultatelor proceselor educaționale ar putea să producă o diferențiere ceva mai mare între diferitele unviersități. Interesant este faptul că, cel puțin folosind date cantitative, acest lucru nu se întâmplă. Distribuțiile înregistrate pentru majoritatea indicatorilor ce măsoară procesele educaționale sunt mai degrabă uniforme, chiar mai uniforme decât în cazul cercetării științifice. Explicația este una simplă: procesul educațional este atât de complet izomorf încât două programe de studii din același domeniu științific, derulate în două universități diferite, produc aceleași rezultate dacă le măsurăm exclusiv cantitativ. Eventualele diferențe calitative dintre ele sunt dificil și costisitor de observat, dacă dorim să analizăm sistemic educația universitară. Acest fapt se datorează în primul rând reglementărilor constitutive precum și structurii logice a acreditării. Prin simplul fapt că obținerea acreditării depinde, printre altele, de respectarea unei liste de discipline obligatorii (care conține denumirea exactă și nenegociabilă a fiecăreia), programele de studii sunt practic de nedeosebit între ele.

În perioada în care lucram, alături de alți colegi, la elaborarea unei metodologii de asigurare a calității care să o îmbunătățească pe cea inițială, ale cărei rezultate să producă ceva diferit de simpla decizie de acreditare sau ne-acreditare, ne-am confruntat cu următoarea problemă. Dacă la nivel sistemic, al organizațiilor unviersitare, este oarecum simplu să construiești o metodologie de evaluare care să permită identificarea unor diferențe și care să genereze, în timp, comportamente organizaționale de auto-diferențiere ale universităților unele față de celelalte, prin identificarea unor domenii de excelență, la nivelul oarecum mai specific al domeniilor științifice procesul s-a dovedit a fi unul imposibil de realizat. Dacă

o echipă multidisciplinară, alcătuită din absolvenți de sociologie, științe politice, relații internaționale, condusă de un filosof, a reușit, într-un an să formuleze o propunere în ceea ce privește evaluarea multicriterială a universităților (și să o testeze în încă unul), echipe alcătuite din specialiști din diferite domenii științifice nu au reușit să replice modelul (sau să propună unul nou) pentru domeniile lor de referință. Modelul de evaluare multicriterială propus avea ca obiectiv determinarea acelor dimensiuni în care fiecare universitate își putea identifica de fapt propria misiune, la care se putea raporta pentru a-și realiza propriul plan de dezvoltare. Evaluarea se face comparativ, spre deosebire de modelul acreditării care verifică pur și simplu corespondența între valorile prestabilite pentru diferite criterii și cele înregistrate de fiecare organizație care dorește obținerea acestei recunoașteri oficiale.

În cazul domeniilor de studii, propunerea noastră a fost aceea ca fiecare grup de experți, majoritatea dintre ei profesori universitari, să identifice cîteva dimensiuni, indicatori sau elemente care ar putea fi folosite în scopul comparării elementelor care compuneau mulțimea facultăților/a programelor de studii din domeniul respectiv. Rezultatele acestei activități, devenite un fel de experiment, au fost următoarele: pentru domeniul științelor juridice a fost agreat ca indicator specific numărul de absolvenți care sunt admiși la examenul de barou; pentru domeniul științelor medicale a fost agreat ca indicator specific numărul de studenți care revine unui pat într-un spital unviersitar (s-a și stablit că valoarea corectă obligatorie este de 7 studenți per pat de spital unviersitar), iar pentru domeniul științelor economice a fost agreat ca indicator numărul de „incubatoare de afaceri" create de universitate. Restul indicatorilor specifici au fost de regulă selectați dintre cei deja existenți la nivel instituțional și eventual adaptați pentru a corespunde specificului domeniului de studii, adică au fost precizate niște valori

obligatorii pe care un indicator ar trebui să le înregistreze pentru a fi acceptabile.

Finanțarea este o structură de alocare a resurselor deosebit de importantă care, alături de asigurarea calității, ar putea constitui baza reformelor instituționale care să ofere un plan de dezvoltare pentru sistemul universitar. Studii recente au demonstrat faptul că sistemul de finanțare centrat pe „student" a accentuat de fapt penuria de resurse financiare existentă în cadrul sistemului. Mecanismul descris pe larg în cadrul Rapoartele anuale al Consiliului Național pentru Finanțarea Învățământului Superior, din anul 2013 și din anul 2014[63] , este unul relativ simplu. Resursa principală pentru obținerea finanțării de la stat a universităților publice o reprezintă studenții, mai precis numărul de locuri alocate în funcție de capacitatea de școlarizare.

O parte dintre aceste locuri sunt finanțate prin finanțarea de bază (adică numărul de studenți finanțați din fonduri publice, prin formula bazată pe conceptul de student echivalent) și o parte sunt finanțate prin perceperea de taxe de studii de la persoanele care doresc să urmeze un program de studii și nu pot ocupa un loc „bugetat". Pe măsură ce cohorta a devenit tot mai mică, fie din cauze demografice, fie din cauza dispariției preferințelor personale pentru un anumit program de studii, statul a considerat necesar să compenseze pierderile financiare ale universităților publice prin

[63] Am contribuit și la aceste rapoarte. Trebuie să subliniez faptul că ele sunt rezultatul unei activități de cercetare științifică coordonate de profesorii Adrian Miroiu și Bogdan Murgescu. Din nou echipa de cercetare care a contribuit la realizarea acestor rapoarte a fost una alcătuită din persoane cu o formare inițială extrem de eterogenă (fizică, istorie sau matematică). Rapoartele sunt disponibile public la adresa www.cnfis.ro. Ele reprezintă într-un fel o continuare a eforturilor de creștere a transparenței cu privire la activitatea sistemului universitar, eforturi începute cu Barometrele Calității.

menţinerea alocărilor financiare, adică menţinerea numărului de studenţi echivalenţi finanţaţi, mai precis numărul de locuri bugetate alocate universităţilor sau în termeni legali „granturile"[64] de studii.

Întrucât resursele publice au fost însă tot mai mici şi ele, din motive financiare, politice, economice şi aşa mai departe, efectul pe care păstrarea status quo-lui l-a avut a fost devastator pentru universităţi, financiar vorbind. Universităţile au înmatriculat tot mai puţine persoane plătitoare de taxe de şcolarizare şi au beneficiat de tot mai multe locuri „bugetate" rămase neocupate. Mai mult, datorită menţinerii alocaţiilor bugetare fixe în termeni financiari reali, datorită inflaţiei şi altor fenomene economice, universităţile au primit în realitate mai puţine resurse financiare din partea statului. Cifrele şi analizele se regăsesc în Rapoartele CNFIS, citate anterior. Ceea ce ne interesează mai mult aici este faptul că rezistenţa birocratică, de această dată, faţă de reforma care viza structura de resurse a finanţării universităţilor, a produs un efect negativ: accentuarea penuriei financiare în cadrul sistemului universitar.

În acest context, al absenţei resurselor fundamentale pentru funcţionarea educaţiei universitare, precum şi al absenţei resurselor pentru cerceare ştiinţifică, orice fel de dezbatere devine intuilă.

[64] Povestea granturilor de studii este una interesantă. Dacă până în 2011 finanţarea se realiza pe baza formulei şi se aloca anual, în funcţie de numărul de studenţi echivalenţi, Legea Educaţiei Naţionale schimba acest principiu de finanţare. Potrivit Legii finanţarea urma să se facă prin granturi multianuale care ar fi trebuit să acopere costul teoretic de şcolarizare ale unui loc (nu persoane atenţie) într-o universitate pe parcursul întregului program de studii (de 3, 4, 5 sau 6 ani universitari în funcţie de specificul domeniului de studii). În fapt această modificare nu a fost niciodată produsă practic. Ministerul educaţiei a considerat că înlocuirea termenului „student echivalent" cu termenul „grant de studii" reprezintă calea cea mai simplă de aplicare a noii legi. Adrian Miroiu discută aceste lucruri mult mai aplicat şi mai serios în rândurile publicate în acest volum, eu mă mărginesc la această notă de subsol.

Datele colectate în anul 2010 de la 46 de universităţi prin proiectul ACADEMIS implementat de ARACIS descriu o situaţie austeră, nu doar cu privire la resursele financiare. Astfel, dacă resursele financiare declarate de universităţi sunt utilizate în proporţie de 50% pentru cheltuielile salariale şi doar 0,3% din cheltuieli sunt destinate achiziţiei de cărţi, acces online la baze de date cu articole ştiinţifice, abonamente la reviste ştiinţifice de specialitate, datele privind baza materială sunt şi mai îngrijorătoare. Potrivit datelor colectate atunci, în medie, unui student îi reveneau, matematic, 2,7m^2 pentru derularea activităţilor de educaţie (spaţiu fizic în săli), ceea ce echivalează cu un număr mediu de 55 de studenţi care învaţă într-o sală de curs/seminar, dar şi un raport mediu de 13 studenţi per computer pus la dispoziţia publicului de universităţi[65].

Nu putem discuta despre nevoi intelectuale (cum ar fi cititul) dacă nu satisfaci mai întâi nevoile de bază (plata salariilor sau asigurarea unui spaţiu fizic suficient şi adecvat pentru activităţile cotidiene); piramida lui Maslow funcţionează şi la nivel sistemic, nu doar individual. Prin politica de subfinanţare cronică statul a încercat să blocheze orice altă reformă instituţională în cadrul sistemului, pentru a nu pierde controlul asupra unei instituţii care a contribuit decisiv chiar la apariţia sa: universitatea. Subfinanţarea a asigurat păstrarea dependenţei universităţilor faţă de stat şi a facilitat influenţarea capacităţii lor decizionale, menţinând astfel o relaţie artificială în cadrul sistemului, de subordonare a organizaţiilor universitare faţă de decidentul central. Statul a înfiinţat universitatea pentru a-şi realiza funcţia de constituire şi consolidare a naţiunii, pentru a-şi asigura mâna de lucru calificată din administraţia publică iar acum nu poate admite redefinirea relaţiei instituţionale faţă

[65] Vezi Barometrul Calităţii 2010, ARACIS, p. 95 – 96, disponibil online aici: http://www.aracis.ro/fileadmin/ARACIS/Publicatii_Aracis/Publicatii_ARACIS/Romana/barometru-final.pdf

de această organizație. Tensiunea creată de această inadecvare va continua să existe și va duce fie la schimbarea relației instituționale fie la disoluția universității ca instituție și afirmarea statutului acesteia de organizație cu rol predominant administrativ aflată în subordinea statului.

Cu alte cuvinte, eu cred că pe termen scurt fie universitățile vor redeveni acele organizații care produc absolvenți, fie ele vor fi actori orientați de o misiune specifică, care să includă un amestec între educație și cercetarea științifică. În primul caz situația sistemului va degenera relativ rapid, datorită simplului fapt că, dacă înainte absolvenții erau destinați unui plan atent întocmit, astăzi piața muncii nu este la fel de predictibilă. În cel de-al doilea caz universitățile din România vor trebui să treacă printr-o dificilă redefinire organizațională. Vor trebui să își asume autonomia și să o afirme în relația cu statul, vor trebui să admită existența și utilizarea instrumentelor de transparență, vor trebui să dezvolte o cultură internă a calității și să își dezvolte, într-un mediu instituțional caracterizat de penurie a resurselor, o componentă de cercetare științifică reală.

Dezvoltarea unui sistem de asigurare a calității bazat pe evaluarea comparativă a fost într-o bună măsură o idee prin care încercam să consolidăm în cadrul sistemului o structură de motivații prin care universitățile să fie înclinate să adopte misiuni diverse, să își asume responsabilitatea publică și o transparență care să exprime autonomia lor desăvârșită. Acest model de evaluare generează clasificări sau ierarhii în funcție de felul în care percepem subiectiv rezultatele evaluărilor. Însă, la nivelul administrației universitare un astfel de instrument aduce un plus de cunoaștere care poate facilita identificarea unei misiuni, a unui scop specific al fiecărei universități în parte, prin raportare obiectivă la restul elementelor similare care compun sistemul. Un astfel de sistem poate genera, în

timp, diversificarea și flexibilizarea de care universitățile au mare nevoie, într-un context social și economic care se schimbă mult mai rapid și în care informațiile (și cunoașterea) circulă cu viteze apreciabile. Reforma sistemului de finanțare, chiar și prin reducerea finanțării publice (de subzistență) și prin găsirea unor noi surse (chiar și private) de finanțare a activității unviersităților va duce, în timp, la sporirea responsabilității instituționale a acestora față de societate. Iar la rândul său responsabilitatea generează calitate dar, mai ales, reputație. Reputația poate fi folosită mai apoi pentru atragerea unor noi și noi surse de finanțare, de resurse de alt tip (cum ar fi parteneriatele organizaționale cu întreprinderi, pentru acele universități care decid să pregătească specialiști în anumite domenii).

Întrebarea pe care o punea, oarecum retoric, Johan Olsen: „Ce fel de universitate pentru ce tip de societate?"[66] cu privire la reforma universitară aflată în plină desfășurare în statele europene și care, în opinia sa, ar trebui să stea la baza oricărui proces de reformă instituțională a universităților, este fundamentală. În cazul particular al României, menținerea unui model instituțional în care universitatea este o organizație aflată în relație de dependență față de stat este unul care cu siguranță nu poate contribui la realizarea unei societăți echitabile, bazate pe valori democratice. Astăzi în România, potrivit datelor oficiale , mai puțin de o persoană din trei are acces la educație universitară; în cazul persoanelor care rezidă în mediul rural există mai puțin de o șansă din zece de a deveni studenți (nu discutăm aici despre absolvire). Alocarea fondurilor publice spre universități este la cel mai mic nivel între statele membre ale Uniunii Europene, sub 1% din Produsul Intern Brut având

[66] Vezi Johan P. Olsen – *The Institutional Dynamics of the European University* în J.P. Olsen și P. Maassen eds. University Dynamics and European Integration, Springer, 2007

această destinație. Mai mult, din aceste resurse universitățile își acoperă aproape exclusiv nevoile de salarizare (peste 80% din bugetul universităților publice are această destinație). Despre investiții, achiziții de materiale bibliografice, infrastructură și așa mai departe nu prea avem ce scrie. Lucările științifice ale celor mai multe dintre persoanele care alcătuiesc comunitatea academică sunt puțin cunoscute, chiar și la nivelul departamentelor, al facultăților sau universităților din care acestea fac parte. Ratele brute de cuprindere declină de la an la an. În prezent mai puțin de 30% dintre tinerii cu vârste cuprinse între 19 și 23 de ani sunt înmatriculați într-o universitate din România[67]. Ratele de absolvire a studiilor se află undeva în jurul valorii de 50%, cu alte cuvinte puținele resurse existente sunt pe jumătate risipite pentru școlarizarea unor persoane care nu reușesc, din diferite motive, să finalizeze programele de studii la care sunt înmatriculate în termenul teoretic de 3, 4, 5 sau 6 ani, în funcție de domeniul de studiu.

Dacă ne dorim o societate în care decizia se ia la nivel central, în care organizațiile sunt în mare parte lipsite de o misiune proprie, asumată, al căror scop este în principal supraviețuirea și în al doilea rând producția unor bunuri calificate pentru piața muncii, atunci reforma instituțională ar trebui evitată. Dacă însă considerăm că

[67] Indicatorul „rata brută de cuprindere" este un indicator statistic agreat la nivelul Eurostat (agenția europeană pentru statistică) și măsoară raportul dintre populația totală dintr-o grupă de vârste și numărul de persoane înmatriculate într-o universitate. Pentru universități se folosește de regulă grupa de vârste 19 – 23 de ani precum și numărul de studenți înmatriculați la programe de studii de nivel licență și master. Acest indicator este folosit și în România în *Raportul privind starea învățământului*, realizat anual de Institutul de Științe ale Educației și publicat sporadic de Ministerul Educației. Rapoartele recente pot fi consultate online la adresa http://www.ise.ro/raport-asupra-starii-sistemului-national-de-invatamant. Din păcate cele mai recent publicate rapoarte sunt cele aferente anului 2011, datorită faptului că Ministerul Educației nu a autorizat încă publicarea celor pentru anii 2012 și 2013.

autonomia, libertatea şi dezbaterea între actori instituţionali, cu misiuni specifice şi scopuri clar definite şi variate, o societate cu adevărat pluralistă diversă şi dinamică este ceea ce considerăm preferabil atunci reforma instituţională trebuie susţinută şi asumată. Acesta nu e un manifest ci mai degrabă o stare de fapt oarecum deterministă. Ideologic avem mai multe opţiuni, însă niciuna dintre acestea nu este menţinerea unui status quo instituţional care permite subzistenţa unor organizaţii sau a unor persoane.

2.3. O încheiere ne-necesară…

La final îmi permit o scurtă notă ideologică, care clarifică după părerea mea unele chestiuni legate de doctrinele politice care pot părea implicite in textul capitolului de faţă.. Recentele discuţii şi dezbateri publice pe tema evaluărilor de tot felul, în special cea referitoare la metodologia de finanţare propusă de CNFIS şi promulgată de Ministerul Educaţiei pentru anul 2015, au un element comun. O parte a comunităţii academice din România consideră acest gen de acţiuni ca aparţinând ideologiei *neoliberale* şi de aceea că ar fi, intrinesc, ceva rău. Este într-un fel adevărat faptul că introducerea instituţiei evaluării în administraţia publică şi reforma statului birocratic au fost puternic sprijinite în Europa de către guvernări conservatoare sau de dreapta, care pot fi, fără îndoială, banuite de neoliberalism. Problema cu acest tip de raţionament este că el se bazează pe o imagine a lumii (politice) care exista în urma cu peste 30 de ani[68].

[68] Este interesant că acest mod de gândire, perpetuat în special în universităţi, afectează modul în care, în general ne raportăm şi la alte fenomene globale (sărăcia, dezvoltarea, mortalitatea infantilă etc.). Profesorul Hans Rosling demonstrează, chiar dacă folosind un stil de popularizare a cunoaşterii ştiinţifice, faptul că datorită *intuiţiei*, bazate pe fapte şi cunoştinţe depăşite de timp, oamenii tind să considere că diferite fenomene specifice anilor 1970 sunt

Astăzi nimeni nu mai asociază instituții precum asigurarea calității, evaluarea, transparența sau responsabilitatea publică a universităților cu o ideologie. Indiscutabil, în urmă cu treizeci de ani dezbaterile publice se concentrau pe aspectele ideologice ale acestor termeni și pe utilizarea lor. Între timp, putem cu ușurință observa că guvernări atât de stânga cât și de dreapta în egală măsură promovează și susțin astfel de principii. Nu văd cum transparența publică, condiție necesară a realizării responsabilității organizaționale care este o condiție necesară a autonomiei universitare, poate fi o chestiune ideologică. Nu pot să găsesc o explicație pentru care, în contextul unei libertăți informaționale aproape perfecte, în care informația și adesea și cunoașterea circulă nelimitat, o persoană membră a comunității universitare se teme de transparența publică. Comunitatea academică este cea care a inventat și folosește și atăzi principiul evaluării colegiale, *peer-review*, prin care validăm cunoașterea produsă. Comunitatea academică

actuale și astăzi. Un proiect de cercetare inițiat recent urmărește să măsoare nivelul de *ignoranță* al oamenilor din diferite țări cu privire la starea de fapt a lumii. Detalii pot fi aflate aici: http://www.gapminder.org/ignorance/ Ideea de bază a acestui proiect este aceea că simțul comun, părerile comun împărtășite cu privire la unele chestiuni „globale" sau de interes general sunt de fapt tributare unei reprezentări despre lume pe care ne-o construim, în special prin educație, pe baza unor date factuale care sunt în continuă schimbare. Cu alte cuvinte faptul că în urmă cu treizeci de ani puteam împărți lumea în state dezvoltate și state în curs de dezvoltare nu înseamnă că astăzi statele lumii mai pot fi clasificate în acest fel. Singura modalitate prin care aceste reprezentări învechite pe care le avem despre lume pot fi înnoite este prin confruntarea cu o reprezentare a lumii bazată pe fapte, date și argumente actuale, obținute prin cercetarea științifică. Această abordare nu e neapărat originală. Iată ce scria în 1920 Paul Hanus, profesor la Harvard și primul decan al facultății de educație din cadrul universității, despre rolul cercetării științifice în educație: „singura cale prin care putem lupta împotriva greșelilor simțului comun aplicate problemelor educației este de a le întâmpina cu un simț necomun în același domeniu – cu alte cuvinte cu informații tehnice ale căror validitate este indiscutabilă." (*apud* Murnane & Willett, *Methods Matter*, Oxford University Press, 2011, pp. 3-4).

este poate comunitatea cea mai des expusă evaluărilor de tot felul, de la evaluarea din partea auditoriului (de regulă studenți și studente, dar și părinți ai acestora, publicul larg) care poate că nu este tocmai structurată sau obiectivă până la evaluarea periodică necesară avansării ierarhice și evident evaluarea din partea unor actori organizaționali externi (recenzorii anonimi ai revistelor științifice în care uneori publică). Orice persoană membră a comunității academice a trecut și va trece, pe parcursul carierei, prin nenumărate instanțe de evaluare, de tot felul.

Pot însă înțelege revolta împotriva unui sistem de evaluare care conține măsuri sau măsurători greșite. Spre exemplu, completându-mi faimoasa deja fișă CNATDCU pentru recenta evaluare scandaloasă, am descoperit că un capitol în coautorat publicat în limba engleză într-un volum colectiv la editura Springer valorează aproape de două ori mai puțin (pentru că suntem trei autori) decât un capitol autorat de mine într-un volum colectiv publicat la editura Polirom, volum care nu are distribuție, nu poate fi cumpărat în librării și a fost publicat într-un tiraj redus în cadrul unui proiect. Capitolul publicat la Springer, evident, mi-a adus mai multe citări decât cel publicat la Polirom. Din punctul meu de vedere grila aceasta de evaluare a CNATDCU reprezintă o motivație evidentă de a publica în limba română capitole sau cărți, fiindcă atrag un punctaj mai mare[69]. Un alt aspect este legat de cuantificarea citărilor[70] în grila CNATDCU, însă nu voi lungi inutil discuția. Grila

[69] Dovadă acest volum.

[70] Am aflat povestea unui coleg care, recent, și-a completat aceeași grilă în vederea ocupării unei poziții de conferențiar. A constatat cu această ocazie că depășea cu mult punctajul necesar pentru funcția de profesor. Explicația este pe cât de uimitoare pe atât de concludentă. Un articol de-al său, pe teme de etică a cercetării științifice, a fost citat într-o revistă din domeniul științelor exacte. Aceste reviste au factori de impact imenși (peste 20) comparativ cu revistele din domeniul științelor exacte (care rar depășesc valori de 1 sau 2). Datorită acelei citări și a modalității de calcul al punctelor conform grilei

de evaluare a CNATDCU este aberantă, dar nu în sine ci doar ca operaţionalizare şi modalitate de calcul. Utilizarea indicilor bibliometrici, propusă în metodologia de finanţare a CNFIS, nu este o expresie a unei ideologii politice, este doar o modalitate de măsurare, imperfectă[71] ce e drept, a relevanţei din punct de vedere ştiinţific a lucrărilor unei persoane. Alte modalităţi pot fi căutate şi create, inclusiv pentru măsurarea impactului pe care îl are o persoană cu excelente abilităţi şi competenţe didactice asupra auditoriului. Unitatea dintre predare, reproducerea cunoaşterii şi cercetarea ştiinţifică, producerea cunoaşterii stă în opinia mea la baza instituţiei universitare. Responsabilitatea şi transparenţa reprezintă, cred eu, valori fundamentale pentru a putea susţine existenţa unei comunităţi academice şi a universităţii pe care această comunitate o alcătuieşte.

CNATDCU o singură citare într-o revistă din domeniul ştiinţelor socio-umane este suficientă pentru a depăşi punctajul minim necesar pentru funcţia de profesor în domeniul ştiinţelor socio-umane..

[71] Pentru o critică argumentată a imperfecţiunilor măsurătorilor utilizate în prezent pentru performanţa ştiinţifică vezi: Robert K. Toutkoushian and Karen Webber, *Measuring the Research Performance of Postsecondary Institutions*, în Jung Cheol Shin; Robert K. Toutkoushian şi Ulrich Teichler (eds.), *University Rankings. Theoretical Basis, Methodology and Impacts on Global Higher Education*, Springer, 2011, pp. 123 - 145.

Partea a II-a

Procese și configurări

Capitolul 3
Relația dintre calitate și finanțare – cazul românesc

Adrian Miroiu, Lazăr Vlasceanu

3.1. Introducere

În ultimele două decenii un număr tot mai mare de țări au implementat soluții netradiționale, inovative la deficiențele și provocările cu care s-au confruntat în finanțarea învățământului superior (Salmi, Hauptman: 2006). Guvernele au folosit scheme de finanțare a instituțiilor de învățământ superior (IÎS) pentru a atinge anumite obiective cuprinse în politicile promovate. Astfel de obiective au fost, de pildă, promovarea echității în învățământul superior, creșterea autonomiei și a responsabilității IÎS, creșterea calității programelor universitare. În același timp o schemă de finanțare pune în fața actorilor din învățământul superior (IÎS, studenți, cadre didactice) stimulente, atât pozitive cât și negative care, eventual, conduc la schimbarea comportamentului lor. Aceste stimulente financiare constau, de exemplu, în anumite reguli generale de finanțare a universităților precum formule de finanțare sau proceduri chiar mai specifice. Astfel pot fi detectate anumite legături între modul de finanțare din bani publici a învățământului superior și rezultatele acestuia.

În cele mai multe țări cererea pentru a obține o educație superior a crescut în ultimul timp la nivele pe care cu greu ni le puteam imagina acum 20 sau 30 de ani. Pe de altă parte, dezvoltarea unui programe universitare de calitate, ca și dorința de a crea universități de top (de nivel mondial) au adăugat noi presiuni pentru guverne. În multe țări guvernele nu au reușit să furnizeze resursele publice necesare pentru a face față acestor cereri. Disparitatea dintre resursele publice disponibile și cererea crescută pentru o educație superioară a determinat guvernele să dezvolte o serie de politici. Răspunsul cel mai frecvent a constat în furnizarea de stimulente pentru folosirea mai eficientă a fondurilor publice, de exemplu prin creșterea autonomiei universitare. Un alt răspuns a fost acela de a extrage mai multe resurse de la alți actori interesați, ca instrument de a diversifica sursele din care sunt acoperite costurile: s-au introdus sau au fost crescute taxele de școlaritate, s-au căutat resurse private suplimentare, s-au inițiat diverse scheme de împrumuturi pentru studenți etc. Unii actori guvernamentali au decis să ofere scheme de finanțare care constau într-o alocare preferențială a fondurilor către universitățile care se consideră că oferă programele de cea mai înaltă calitate.

Ipoteza principală a acestei lucrări este aceea că mecanismeul de finanțare generează o colecție de stimulente, patternuri comportamentale și procese instituționale specifice (la nivelul universităților) care sunt cruciale atât pentru înțelegerea cât și pentru managementul efectiv al sistemului educațional. Dată fiind importanța lui, el reprezintă o unealtă cheie pentru reformarea învățământului superior. Vom argumenta că că multe dintre schimbările care pot fi identificate în comportamentul universităților publice din diferite țări pot fi înțelese cu referire la stimulentele și constrângerile pe care le impun mecanismele financiare folosite. Aici ne vom concentra pe un singur exemplu, cazul românesc. El poate fi tratat ca

interesant dacă facem o analiză comparativă luând în considerare consecinţele pe care le are aplicarea unui mecansim de finanţare şi dinamica instituţională pe care acesta o pune în mişcare (vom avea în vedere alocările tradiţionale şi cele bazate pe folosirea unei formule). Lucrarea prezintă mai multe date în acest sens.

În analiza noastră accentul va cădea pe relaţia dintre calitatea programelor universitare oferite de unviersitate şi alocaţiile bugetare. Sunt cele două legate între ele? Ar trebui să fie legate? Poate fi justificată politica de ajustare a finanţării în funcţie de calitatea programelor de studii şi de ierarhizare a universităţilor?

E important să menţionăm aici un aspect legat de procesul Bologna. Acest process a furnizat un cadru mai larg în care au avut loc schimbările şi noile configurări ale mecanismelor de finanţare a învăţământului superior. Acest cadru a crescut oportunităţile pentru realizarea unui schimb mai intens atât de informaţii cât şi de politici dar şi de analize comparative transnaţionale. Totuşi, ca atare procesul Bologna a avut o influenţă redusă (dacă a avut vreuna) asupra mecanismelor de finanţare de la nivel naţional. Acestea au fost în cea mai mare parte îndreptate către introducerea unor instrumente bazate pe luarea în considerare a cerinţelor pieţei şi au acordat o atenţie aparte unor chestiuni specifice, precum diversificarea surselor de finanţare, formulele de finanţare bugetară, responsabilitatea şi maximizarea beneficiilor sociale ale investiţiilor publice. Obiectivele şi principiile procesului Bologna nu fac aproape nicio referire la finanţarea din surse publice a învăţământului superior, cu excepţia unor recomandări generale precum nevoia de a avea alocări bugetare crescute pentru învăţământul superior, considerat ca un „bun public". Mecanismele de finanţare a învăţământului superior par să fie considerate o problemă domestică naţională, care ar urma să crească nivelul competiţiei atât în interiorul cât şi între sisteme şi instituţii. Din acest motiv în cele ce urmează ne va interesa

să scoatem în evidenţă acele configuraţii instituţionale în care operează actorii din învăţământul superior atunci când sunt confruntaţi cu interacţiuni strategice privitoare la finanţare şi la calitate.

3.2. O scurtă istorie a finanţării învăţământului superior românesc

Istoria contează în cele mai multe chestiuni ce ţin de domeniul public. Atunci când adoptăm o perspectivă de analiză instituţională (North: 1990), „dependenţa de cale" e foarte relevant. Acesta e motivul pentru care am ales să ne referim pe scurt la istoria recent a finanţării învăţământului superior românesc.

Imediat după 1989 în învăţământul superior românesc au avut loc schimbări uriaşe. Mai întâi, anterior structura programelor universitare era extrem de dezechilibrată: aproape 70% dintre locurile de studii erau direcţionate către domeniul ingineresc, în timp ce locurile pentru ştiinţele sociale, economice, business, medicină erau sever limitate. În al doilea rând, universităţile publice înmatriculau un număr foarte mic de studenţi faţă de cererea de educaţie superioră. Economia cozilor şi a penuriei, caracteristică societăţilor socialiste, avea ca pandant în învăţământul superior o competiţie acerbă între candidaţi pentru a obţine un loc între puţinele alocate pentru programele universitare. Era „normal" atunci ca numărul de candidaţi pentru un loc de student în medicină, drept, busines sau economie să fie de cinci sau chiar cincisprezece. Din această perspectivă, schimbările din anii '90 au fost drastice, dar nu şi surprinzătoare. Cu o economie în restructurare profundă, cererea pentru programele de inginerie a scăzut dramatic. Totuşi, universităţile tehnice au continuat să ofere un număr mare de locuri finanţate de la buget, dar de cele mai multe ori în competiţie mai puţin de un candidat se înscria pentru un astfel de loc. Totuşi, în termeni absoluţi numărul de locuri oferite de aceste universităţi

nu a scăzut semnificativ, chiar dacă în termeni relativi proporția studenților înmatriculați în programe de inginerie s-a redus la 36,5%. Pe de altă parte, numărul de locuri finanțate de la buget în domenii precum medicină și științe sociale (incluzând aici economie și business) a crescut. Totuși, lipsa de resurse publice a împiedicat universitățile publice să facă față cererii uriașe. Așa cum ne putem ușor imagina, noile universități private au reușit să atragă un număr mare de studenți, cei mai mulți în aceste domenii.

Cu toate aceste schimbări, până în 1999 universitățile publice au fost finanțate potrivit unor principii și instrumente moștenite, mai mult sau mai puțin, din perioada socialistă. În mare, mecanismul poate fi descris astfel: cea mai mare parte a fondurilor provenite de la bugetul de stat era distribuită în funcție de numărul de posturi didactice și auxiliare. Alte fonduri erau distribuite către destinații predeterminate (capitole bugetare) precum utilități, reparații, investiții etc. Nivelul finanțării pentru o universitate depindea de finanțarea istorică; în plus, într-o mare măsură oficialii din Ministerul Educației aveau un control discreționar asupra nivelului și modului în care se făceau alocările.

Una dintre cele mai interesante consecințe instituționale ale acestui sistem de stimulente era aceea că nu toate pozițiile de predare erau ocupate. În realitate, universitățile păstrau vacante un mare număr. Motivele erau complexe. Dar ele pot fi justificate dacă tratăm universitățile ca niște actori raționali: mai întâi, cadrele didactice puteau fi astfel mai bine plătite, într-o schemă cumulativă, în care o persoană putea ocupa în același timp mai mult de un singur post. În al doilea rând, în cazul în care aveau loc tăieri bugetare, universitățile puteau să se dispenseze de posturile vacante și să nu trebuiască să concedieze vreun cadru didactic. Un al treilea motiv, foarte semnificativ, era acela că întrucât bugetul universității era strâns corelat cu numărul de posturi, conducerile universităților

încercau să își mărească bugetul prin creșterea acestui număr. Însă Ministerul de Finanțe limita numărul total de posturi acceptate în sistemul de învățământ superior ca întreg. De aceea, interesul conducerii unei universități de a maximiza bugetul ei intra în conflict cu interesul conducerii altor universități, precum și cu interesele oficialilor din ministere[1].

O dinamică instituțională care merită să fie menționată privește creșterea numărului de posturi din universități care erau acceptate de autorități. Un mod de a crește numărul acestora era acela de a propune noi programe universitare. (Procedura era de fapt complicată: universitatea trebuia să își acrediteze noul program, adresându-se Consiliului Național de Evaluare și Acreditare Academică[2].) Apoi universitatea cerea un număr suplimentar de locuri finanțate de la buget pentru noul program. De aici decurgea însă că ea avea nevoie să ofere cursuri și seminare pentru noul program, ceea ce însemna că Ministerul trebuia să accepte alocarea unor noi posturi didactice. În al doilea rând, universitățile argumentau că programele existente nu se suprapuneau semnificativ și că diverse cursuri similare și alte activități de predare trebuie considerate și numărate separat în posturi didactice diferite. De exemplu același curs introductiv de matematică era predat pentru fiecare specializare într-o universitate tehnică și deci era contorizat separat. În al treilea rând, presiunea de a a cere ca studenții să pargurgă săptămânal un număr

[1] În scopuri analitice fondurile bugetare folosite pentru a acoperi cheltuielile de personal pot fi conceptualizate ca resurse comune (Ostrom et al.: 1994). Creșterea numărului de posturi didactice și nedidactice a făcut ca, spre sfârșitul anilor 1990 să apară un gen de suprautilizare a bugetului. În multe privințe, introducerea atunci a unui mecanism nou bazat pe formulă de finanțare ar putea fi înțeleasă ca un răspuns la problemele de coordonare ridicate în acest cadru.

[2] În 2006 Consiliul Național de Evaluare și Acreditare Academică a fost înlocuit de o altă instituție: Agenția Română de Asigurare a Calității în Învățământul Superior (ARACIS).

tot mai mare de activităţi didactice (cursuri şi semninarii) era greu de contracarat. Or, aceste ore în plus deveneau posturi didactice suplimentare. Pe de altă parte, numărul de posturi nedidactice a crescut mult îndeosebi ţinând seamă de dezvoltarea serviciilor pentru studenţi. Cele mai multe guverne din anii '90 au încercat să îşi asigure sprijinul asociaţiilor studenţeşti şi de aceea nu ezitau să accepte cerinţele acestora.

Universităţile apelau la criterii ce priveau numărul de studenţi – deşi făceau acest lucru doar într-un sens instrumental, fiindcă un număr mai mare de studenţi se traducea în mai multe posturi didactice. Dar numărul de studenţi înmatriculaţi putea creşte în două feluri. Mai întâi, dacă se obţineau mai multe locuri finanţate de la bugetul de stat. În al doilea rând, dacă putea fi înmatriculaţi studenţi care să îşi acopere ei înşişi costurile şcolarizării. Competiţia pentur a obţine noi studenţi a devenit acerbă. E important de notat că astfel s-a pus în funcţiune un tip de presiune de tip „alegere publică" (Buchanan, Tullok: 1999) sub forma unui intens lobby şi al acţiunii grupurilor de interese. Pe de o parte, universităţile publice au încercat să împiedice noile universităţi private să atragă mulţi candidaţi competitivi. Intrumentul folosit de acestea a fost blocarea acreditării şi deci obţinerea unui statul legal mai înal pentru acestea. Două exemple sunt ilustrative în acest sens. Mai întâi, peste patru ani programele de medicină în universităţile private au fost toate blocate (chiar şi în sensul de a fi autorizate temporar) şi nu au putut înmatricula studenţi. Pe de altă parte, chiar dacă multe universităţi private îndeplineau criteriile legale, decizia de a le acredita instituţional a fost amânată mai mult de trei ani (din 1998 până în 2002). Invers, universităţile private au făcut un intens lobby pentru a bloca Ordonanţa de Urgenţă a Guvernului prin care universităţilor de stat li se permitea să înmatriculeze studenţi cu taxă. Ca urmare, dat fiind că locurile finanţate de la

buget erau limitate, mulți candidați au putut fi astfel îndreptați către universitățile private. Universităților de stat li s-a permis să înmatriculeze studenți cu taxă din 1998, cam în același timp când în Parlament se discuta (iar apoi s-a aprobat) legea care statua un nou mecanism de finanțare.

În acest aranjament instituțional privitor la distribuția către învățământul superior a resurselor atât publice cât și private, chestiunea calității programelor de studii nu doar că a devenit secundară: calitatea a scăzut dramatic. A obține un număr mai mare de studenți și, astfel, a avea resurse financiare mai ridicate a însemnat însă și a diminua standardele de calitate. S-a vorbit tot mai mult despre „fabricile de diplome". Devenise clar faptul că mecanismul de finanțare a învățământului superior existent avea efecte neintenționate date de calitatea tot mai scăzută a multor IÎS și a programelor lor de studii.

3.3. O nouă finanțare, bazată pe formulă, și consecințele ei

Începând cu anul 1999 a fost aplicată o nouă formulă de finanțare. Ea poate fi considerată ca o soluție la două probleme de bază: a) presiunea pusă asupra bugetului, generată de logica înțelegerii fondurilor publice ca un bun comun; și b) dinamica autodistrugătoare creată de competiția dintre universitățile publice și cele private, care acționau într-o logică de tip „alegere publică".

Să explicăm. Noul mecanism de finanțare e bazat pe câteva principii simple. Fondurile pe care le primesc universitățile românești de stat din surse publice se împart în două mari categorii: finanțarea de bază și cea complementară (sau suplimentară) (Dincă: 2002). Finanțarea complementară constă în subsidiile pentru acoperirea costurilor pentru cazarea studenților, investițiile și regia generală, precum și fondurile pentru cercetarea universitară. Finanțarea

complementară poate fi obținută doar pe o bază competitivă (cu excepția subsidiilor pentru cazarea studenților, care sunt stabilite prin luarea în considerare a unor criterii precum numărul de studenți care locuiesc în cămine). Finanțarea de bază este destinată acoperirii costurilor de personal și a cheltuielilor materiale. Sumele pentru finanțarea de bază sunt alocate pe baza unei formule. Formula includea criterii generale, în general considerate criterii de intrare sau input (Kaiser et al.: 2001; Jongbloed: 2001). Criteriul cel mai important era cel al numărului de studenți înmatriculați în diferite programe de studii (de licență sau de master). Ministerul Educației oferă anual un număr de locuri subvenționate de la buget pentru studenți. În ultimul deceniu numărul acesta s-a situat la aproximativ 60 000 anual pentru programele de licență; date fiind cerințele aplicării procesului Bologna, numărul de locuri subvenționate pentru programele de masterat a crescut la mai mult de 30 000.

Tabelul 1. Coeficienți de finanțare pentru tipuri de programe universitare

Tipul de program	Coeficientul (1999) pentru cheltuieli de personal	Coeficientul (1999) pentru cheltuieli materiale	Coeficienți agregați (1999) (Cheltuieli materiale: 20%)	Coeficienți agregați (2010) (Cheltuieli materiale: 20%)
Științe sociale și umane	1.000	1.000	1.000	1.000
Științe experimentale (fizică, chimie)	1.472	2.000	1.578	1.650 – 1.900
Psihologie	1.280	1.280	1.280	1.000
Matematici aplicate	1.280	1.280	1.280	1.650
Economice și business	1.000	1.000	1.000	1.000
Inginerie	1.472	2.000	1.578	1.750 – 1.900
Agricultură	1.643	1.643	1.643	1.750
Medicină	1.708	2.500	1.866	2.250
Sport	1.838	1.950	1.860	1.860
Musică-Arte	2.477	2.477	2.477	3.000 – 5.370
Teatru-film	5.374	5.374	5.374	5.370 – 7.500

Sursa: Miroiu, Dincă (2000, p. 52); de asemenea Nica (2001); CNFIS (2009).

Alături de numărul de studenți înmatriculați, cei mai importanți parametri avuți în vedere în formulă au fost: coeficienții de cost pentru doemniul de studii și tipul de program, suma totală aprobată prin bugetul de stat care stabilește nivel finanțării pe care Ministerul Educației o poate aloca universtităților pentru finanțarea de bază. Pentru a determina nivelul fondurilor alocate unei universități numărul studenților finanțați de la bugetul de stat este ponderat în funcție de domeniul de studii și de tipul de program (masterat sau licență). Formula de bază folosită pentru a calcula finanțarea unei universități publice a fost următoarea:

$$N_{se} = \sum_{i=1}^{n} (N_{fi} \times K_i)$$

unde N_{se} este numărul de studenți ponderați (sau „echivalenți") ai universității, N_{fi} este numărul (mediu) de studenți finanțați de la buget înmatriculați într-un program de tip *i*, iar K_i este coeficientul de ponderare care corespunde programului *i*.

Coeficienții de cost au avut în vedere nivele diferite ale costurilor de personal și materiale (Miroiu, Dincă: 2000; CNFIS: 2009). Tabelul 1 exemplifică acești coeficienți de cost (pentru cazul în care proporția cheltuielilor materiale este considerată egală cu 20%). E important să notăm că mai mult de un deceniu acești coeficienți nu s-au schimbat în mod semnificativ. Alături de acești coeficienți nivelul de studii este esențial. Comparațiile au făcut necesară introducerea așa-numiților coeficienți de echivalare. Luând ca etalon un program standard de licență, adică având un coeficient de echivalare egal cu 1,000, alte tipuri de programe (precum programele de masterat sau doctorat, sau programe oferite într-o altă limbă decât limba română) au fost ponderate într-un mod corespunzător. Tabelul 2 prezintă cei mai importanți coeficienți de echivalare. Astfel, un student înmatriculat într-un program standard de licență în științele

sociale era transformat într-un student echivalent. Dar un student înmatriculat într-un program standard de masterat în ştiinţe sociale era transformat în doi studenţi echivalenţi. Însă un student înscris într-un program de licenţă în inginerie oferit în limba engleză era transformat în 1,750 × 1,500 = 2,625 studenţi echivalenţi, iar un student înscris într-un program de masterat în limba engleză era transformat în 1,750 × 3,000 = 5,250 studenţi echivalenţi. (Ca să fim mai preciși, dacă se iau în considerate coeficienţii de echivalare se vorbeşte de „studenţi echivalenţi unitari".)

Tabelul 2. Coeficienţi de echivalare în formula de finanţare

Programe de studii de licenţă	
Programe de licenţă în limba română	1.000
Programe de licenţă într-o limbă străină	1.500
Programe de licenţă în limba maghiară (limbă maternă)	2.000
Programe de licenţă în limba germană (limbă maternă)	2.500
Programe de licenţă în străinătate	2.500
Programe de studii de masterat	
Programe de studii de masterat în limba română	2.000
Programe de studii de masterat într-o limbă stăină	3.000
Programe de studii de masterat în străinătate	3.000
Programe doctorale	
Programe doctorale în inginerie, agricultură, ştiinţe şi medicină	4.000
Programe doctorale în alte domenii	3.000

Fondurile erau direcţionate către universităţi într-o schemă globală (block grant). Ca rezultat, sub noul mecanism financiar autonomia universităţilor a crescut. Autorităţile de stat şi-au pierdut controlul asupra numărului de posturi didactice şi nedidactice din universităţi. Cele 49 de universităţi publice au dobândit controlul total asupra modului în care îşi folosesc facilităţile, precum şi asupra investiţiilor pe care le fac. Cum finanţarea e realizată pe

baza unei formule, alocaţiile au devenit mai transparente. Pentru a asigura transparenta şi răspunderea universităţilor, formula este aplicată de o organizaţie intermediară între minister şi universităţi, anume Consiliul Naţional pentru Finanţarea Învăţământului Superior[3] (CNFIS).

Procesul de finanţare se desfăşoară astfel: mai întâi, Ministerul Educaţie alocă fiecărei universităţi un număr de locuri finanţate de la buget. Universitatea are dreptul să distribuie aceste locuri către programele ei de studii. După ce primeşte distribuţia rezultată de la universităţi, CNFIS calculează: i) numărul total de studenţi echivalenţi ai fiecărei universităţi; ii) numărul total de studenţi echivalenţi la nivel naţional; iii) valoare alocaţiei bugetare per student echivalent (unitar). Dat fiind numărul de studenţi echivalenţi pe universitate se calculează apoi cu uşurinţă suma totală de bani pentru ceea ce se numeşte finanţarea de bază.

Această schemă de finanţare bazată pe formulă a furnizat stimulente extrem de simple pentru comportamentul universităţilor. Mai întîi, ea a permis universităţilor să să îşi folosească bugetul în mod autonom. Universităţile au putut să îşi configureze şi să implementeze propriile politici de dezvoltare instituţională. În al doilea rând, universităţile au dezvoltat strategii de reducere a costurilor. Acestea au inclus în mod obişnuit: creşterea raportului dintre numărul de studenţi şi numărul de personal, prin înscrierea mai multor studenţi în aceleaşi cursuri; creşterea ponderii posturilor

[3] Totuşi, autorităţile de stat au păstrat un instrument puternic de influenţare a universităţilor: Ministerul Educaţiei controlează strict fluxurile de studenţi, prin aceea că el stabileşte numărul de studenţi subvenţionaţi de stat pentru fiecare domeniu şi pentru fiecare universitate. Aceasta înseamnă că Ministerul Educaţiei păstrează controlul asupra mărimii finanţării de la buget a universităţilor. E important să adăugăm că, mai mult de un deceniu, în cazul tuturor guvernelor, nu au existat criterii transparente de stabilire a numărului de studenţi subvenţionaţi de la buget alocat universităţilor. În acest sens puterea discreţionară a Ministerului a rămas neatinsă.

didactice vacante (potrivit legislației românești, costurile asociate cu posturile didactice vacante sunt mult mai mici); suprautilizarea facilităților existente; reducerea ofertei pentru alte facilități pentru studenți (cămine, cantine, facilități sportive etc.); schimbarea curriculumului prin reducerea numărului de cursuri, seminarii și laboratoare obligatorii pe săptămână, oferirea aceluiași curs studenților înscriși în diferite programe de studii; reducerea numărului de programe de studii, atunci când costurile erau prea mari; înmatricularea mai multor studenți cu taxă[4] etc. Să subliniem că acest mecanism de finanțare s-a aplicat în condițiile în care alocațiile publice pentru învățământul superior s-au contractat puternic.

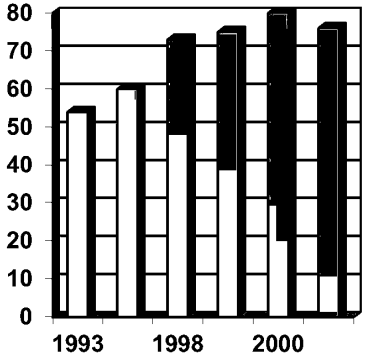
În primii ani după ce formula de finanțare a început să fie aplicată, stimulentele pe care le aveau universitățile de a minimiza costurile au dus la o capacitate mai ridicată a statului de a face față lipsei cronice de resurse financiare. Schimbările au fost mai benefice dat fiind că nivelul de finanțare de la bugetul de stat era la limita de jos. Să luăm câteva exemple. Mai întâi, când se aplica mecanismul de finanțare istoric, curriculumul pentru diferitlee programe de studii devenise foarte încârcat. Motivul era simplu:astfel se înființau mai multe posturi didactice care trebuiau finanțate de la buget. Într-o vreme în care raportul mediu dintre numărul de studenți și cel de cadre didactice era cam de 15 – 18 la 1 în multe țări europene, în universitățile românești acest raport era de aproximativ 5 studenți la un post didactic. Deși disfuncționale dacă e să fie judecate potrivit standardelor academice, aceste transformări reprezentau însă

[4] Academia de Studii Economice din București (ASE) oferă un exemplu cât se poate de limpede. În 1997 ea avea un număr de aproximativ 21 500 studenți bugetați. Dar, imediat ce a putut să înmatriculeze studenți cu taxă numărul de studenți sprijiniți de la buget a scăzut. În 1999 numărul lor era mai mic de 16 000, în timp ce numărul studenților care își plăteau ei înșiși studiile a crescut la 5 800. Doi ani mai târziu numărul acestora a crescut la aproape 15500.

un răspuns raţional al universităţilor în condiţiile mecanismului de finanţare istoric. Dar introducerea noii scheme de finanţare a schimbat radical stimulentele pentru universităţi. Raţionalizarea costurilor a devenit una dintre politicile diriguitoare ale acţiunii conducerilor acestora. Datele pe care le avem confirmă acest lucru. Astfel, în 1998 numărul de studenţi pe un cadru didactic era în 1998 foarte jos, având o valoare de 4,85. În 2001, doi ani după ce a început să fie aplicată noua formulă de finanţare, numărul total al cadrelor didactice în universităţile publice din România era de 44 949, iar numărul total de studenţi era de 254 675, ceea ce însemna că raportul dintre numărul de studenţi şi cel al cadrelor didactice deja crescuse la 5,66. În 2004 numărul de cadre didactice a atins un vârf de 45 201, dar în 2007 a scăzut la 42 299, crescând apoi puţin până în 2010 la 43 029. Dar în această periodă numărul de studenţi a crescut foarte mult. Chiar neluând în seamă studenţii de la programele de masterast şi doctorat, numărul de studenţi înscrişi în programele de licenţă a crescut de la 485 371 în 2004 la 515 593 în 2007, iar în 2010 a scăzut la 447 660. Ca urmare, raportul dintre numărul de studenţi înscrişi în programe de licenţă şi numărul de cadre didactice a urcat la 10,73 în 2004, la 12,18 în 2007 şi a coborât apoi la 10,40 în 2010[5].

[5] Sunt mai multe cauze care au condus la scăderea numărului de studenţi înmatriculaţi în programe de studii de licenţă. Mai întâi, sunt tendinţele demografice. În al doilea rând, procesul Bologna a redus durata programelor de licenţă (de obicei cam cu două semestre, adică un an universitar). Iar în această perioadă numărul studenţilor înscrişi în programe de masterat a crescut foarte mult.

Figura1. Numărul de specializări oferite de Universitatea de Vest din Timişoara



În al doilea rând, mecanismul de finanţare bazat pe formulă oferise universităţilor un stimulent pentru a furniza un număr din ce în ce mai mare de programe de studii. Lista specializărilor academice de licenţă (în acea vreme existau programe aşa-numite de lungă şi de scurtă durată – acestea din urmă în colegiile universitare) în cele 49 de universităţi publice (aici nu sunt incluse IÎS militare) a ajuns să includă aproximativ 570 intrări. În doar patru ani (1994–1998) Consiliul Naţional pentru Evaluare şi Acreditare Academică a autorizat temporar sau a acreditat definitiv programe în aceste specializări. În unele cazuri, domenii academice precum ingineria mecanică, ingineria chimică sau energetică au fost divizate în zeci de specializări care fiecare avea cinci ani de studii, cu curricula aparent diferite, deşi era evident că (cel puţin în primii doi sau chiar trei ani) predarea era practic identică. Diversificarea specializărilor academice la nivelul de licenţă a fost generată într-o mare măsură de finanţarea de tip istoric, alături de interesul decanilor şi al şefilor de departamente de a realiza proiecte personale sau de grup, mai degrabă decât de de o analiză a nevoilor pieţei muncii şi nici măcar de o reacţie la nevoile acesteia. Astfle, numărul de specializări strâmte, strict disciplinare a crescut într-un ritm spectaculos.

Aşteptarea este ca, dacă se aplică un mecanism financiar bazat pe formulă opţiunea strategică să fie aceea de a ne îndrepta spre specializări mai largi în educaţia universitară iniţială, astfel încât studenţii de la nivelele superioare să poată accesa modusle diferite şi astfel problema să fie rezolvată astfel. Un exemplu este instructiv. Universitatea de Vest din Timişoara este o universitate de mărime medie; ea avea înmatriculaţi în 1999 un număr de 9 351 studenţi; în 2001 numărul lor a crescut la 11 988. Dar numărul posturilor didactice a scăzut de la 2 640 în 1999 la 2 054 în 2001. Figura 1 arată cum a evoluat numărul de specializări universitare oferite între 1993 şi 2001. Se poate observa că 2001 a fost primul an în care unele specializări nu au mai fost oferite, deşi erau acreditate. Deci decizia de a nu mai înmatricula studenţi în acele programe a fost a universităţii înseşi.

Finanţarea pe bază de formulă a oferit universităţilor de stat stimulente importante pentru a reduce costurile. Deloc surprinzător, cel mai mult a suferit însă calitatea programelor universitare. Mai mult, nu au existat stimulente *prima facie* pentru a contracara această tendinţă. Dar, începând din 2003, Ministerul Educaţiei şi CNFIS au introdus un alt mecanism care să determine universităţile să ia în considerare calitatea. Ideea a fost aceea de a utiliza aşa-numiţii indicatori de calitate care să determine, parţial, alocarea fondurilor către universităţi. În primii ani aproximativ 10% din alocaţia bugetară pentru finanţarea de bază a fost distribuită prin luarea în considerare a acestor indicatori; apoi proporţia a crescut până la 30%. Cu cât o universitate îndeplinea mai bine indicatorii de calitate, cu atât primea o sumă mai mare de bani.

Indicatorii de calitate vizau cele mai multe domenii ale activităţii universitare: resursele umane (care dădeau seamă de 8,5% din

finanțare[6]); cercetare (care dădeau seamă de 9% din finanțare); facilități (3.5%); managementul universitar (9%). Fiecare grup de indicatori includea cel puțin doi, iar uneori un indicator avea o structură extrem de complexă; astfel indicatorii privitori la cercetare includeau:

- IC6: calitatea cercetării;
- IC7: proporția studenților înscriși în programe de masterat și doctorat în totalul studenților;
- IC8: proporția finanțării din cercetare în bugetul total al universității.

Dar și IC6 este un indicator foarte complex (CNFIS: 2008). El includea nu mai puțin de zece indicatori mai simpli, grupați în cinci categorii[7]. Or, se știe foarte bine că dacă se folosesc multe criterii pentru a măsura o variabilă nu facem decât să obținem rezultate extrem de aplatizate. Unele universități pot avea rezultate bune pe o anumită dimensiune, dar mai proaste pe o alta. De exemplu, faptul că mai mulți studenți sunt dispuși să plătească taxe de școlarizare induce o mai mare pondere a fondurilor atrase din alte surse decât bugetul de stat, dar acest fapt va genera de asemenea un raport mai mare între numărul de studenți și numărul de cadre didactice. Iar dacă ambii indicatori sunt luați în considerație, influențele lor sunt mutual neutralizate. Rezultatul a fost acela că, deși 30% din finanțarea de bază a fost alocată în funcție de indicatorii de calitate, nicio universitate nu a reușit să obțină în plus (sau în minus) mai mult de 11,6% decât nivelul zero, cele mai multe universități primind în realitate cam aceeași sumă de bani ca și cum nu s-ar fi folosit nici un indicator de calitate. Tabelul 3 arată acest lucru cu

[6] Ne referim la alocațiile din 2010 (CNFIS: 2009).

[7] Managementul universitar era măsurat cu ajutorul a 14 indicatori mai simpli.

referire la câteva dintre cele 49 de universități de stat. Concluzia este că stimulentele introduse prin indicatorii de calitate nu au fost deloc suficiente pentru a se opune eficient tendințelor menționate. Universitățile puteau foarte bine să considere o balansare a modului în care îndeplineau acești indicatori astfel încât să își maximizeze beneficiile. De exemplu, creșterea numărului de studenți înscriși în programe la distanță a fost întotdeauna foarte eficientă în raport cu costurile induse, iar toate universitățile au acționat în acest sens, așa cum arată Tabelul 3.

Tabelul 3. Alocațiile bugetare pentru IÎS cu și fără indicatorii de calitate incluși în formulă

	Alocații bugetare fără influența indicatorilor calitativi	Alocații bugetare cu luarea în considerare a indicatorilor calitativi			Influența indicatorilor de calitate (nicio influență = 30%)
		Total	Alocații bugetare în funcție de numărul de studenți echivalenți unitari (70%)	Alocații bugetare ponderate cu indicatorii de calitate (30%)	
Universitatea Politehnica Bucuresti	165027913	184269492	115519539	68749953	41,66%
Universitatea „Babes – Bolyai" Cluj	123647465	124786657	86553226	38233431	30,92%
Universitatea „Al. I. Cuza" Iasi	87356878	86838754	61149815	25688939	29,41%
Universitatea din Bucuresti	107667721	108635809	75367405	33268404	30,90%
Universitatea „Constantin Brancusi" Târgu Jiu	8804737	7911039	6163316	1747723	19,85%
Universitatea Politehnica Timisoara	75944654	77679590	53161258	24518332	32,28%
Universitatea „Eftimie Murgu" Resita	8280336	7449443	5796235	1653208	19,97%
Universitatea „Lucian Blaga" Sibiu	52806832	49981614	36964782	13016832	24,65%
Universitatea de Arte din Bucuresti	13453015	12032425	9417111	2615314	19,44%

3.4. Despre omogenitate instituțională și izomorfism

În consecință, schema de finanțare folosită nu a acționat cu succes pentru a stimula creșterea calității în universitățile românești. Ea nu a discriminat mult pe baza calității sau a indicatorilor de performanță și, în schimb, a promovat o finanțare egalitară. Stimulentele pentru creșterea calității și dezvoltarea unor strategii specifice nu au funcționat.

Argumentul nostru este că alocațiile financiare egalitare produse de această schemă de finanțare a avut consecințe cu totul diferite. Nu numai că ele nu au ajutat la creșterea calității prograelor de studii oferite și la diferențierea misiunii și activităților universităților românești, dar mai mult au acționat în direcția opusă. Avem aici a face cu un caz tipic de consecințe neintenționate ale unui mecanism de finanțare care în mod explicit își propusese să furnizeze stimulente pentru creșterea autonomiei și a răspunderii IÎS. O trăsătură remarcabilă a sistemului românesc de învățământ superior este omogenitatea lui, sau cel puțin existența unui proces puternic de micșorare a diferențelor dintre universități: dintre universitățile de stat și cele particulare, dintre cele vechi și cele noi, dintre cele mici și cele mari, dintre cele comprehensive și cele specializate. Misiunile lor (așa cum sunt acestea codificate în Cartele universitare) sunt cvasi-identice, structurile lor organizaționale, tipurile de programe de studii, precum și conținutul, procedurile și practicile de predare și de cercetare, reglementările lor interioare sunt toate similare (dacă nu chiar copiate pur și simplu de la unele la altele) și diferă cel mult într-un mod incremental[8].

[8] Procesul prin care ia naștere izomorfismul instituțional caracterizează și alte sisteme educaționale (Birnbaum: 1983; Morphew: 2009). Un proces

Pentru cercetătorii care fac apel la o abordare instituțională astfel de consecințe nu au cum să fie surprinzătoare. Așa cum au argumentat DiMaggio și Powell (1991), în câmpurile organizaționale puternic structurate precum sistemele de învățământ superior, există stimulente care produc omogenitate. Potrivit lui DiMaggio și Powell, forțele izomorfe sunt puternice în astfel de locuri în principal datorită faptului că aici se regăsesc trei caracteristici. Mai întâi, obiectivele (precum obținerea de cunoaștere sau producerea de absolvenți educați) sunt dificil de măsurat. În al doilea rând, tehnologia folosită (activitățile de predare/învățare) este într-o mare măsură neclară. Și, în al treilea rând, actorii organizaționali sunt extrem de profesionalizați.

Cei doi autori identifică trei mecanisme prin care poate apare o schimbare instituțională: mimetică, normativă și coercitivă. Mai întâi, mecanismele mimetice exprimă tendința unor universități caracterizate de lipsă de legitimitate de a imita universitățile percepute ca tradiționale sau ca înalt performante. În România înființarea în anii '90 a unor noi universități publice, precum și apariția universităților private a reprezentat un impuls puternic în această direcție. Mimetismul instituțional a constat în adaptarea structurilor organizaționale la patternurile tradiționale existente, în dezvoltarea unor programe de studii noi similare celor din universitățile cu prestigiu etc. Rezultatul a fost creșterea legitimității universităților noi (și private), chiar dacă acest lucru nu a fost neapărat corelat cu o calitate efectiv mai bună. Mecanismele normative au avut un rol important: în ultimele decenii impactul normelor definite la nivel național în ceea ce privește accesul la poziții și funcții didactice a fost foarte mare. Procesul de profesionalizare a persoanelor care se

similar se întâlnește atunci când trecem dincolo de hotarele naționale: așa cum argumentează Dobbins și Knill (2009), procesul Bologna produce de asemenea un izomorfism instituțional în sistemele universitare europene.

aflau atât în universitățile vechi cât și în cele noi au dus la tendința acestora de a fi tot mai similare în privința activităților educative desfășurate în universitățile lor, la fel ca și în tipul de cercetare realizat de ele. Legislația privitoare la asigurarea calității a contribuit de asemenea la acest proces. Agenția Română de Asigurare a Calității în Învățământul Superior (ARACIS) a evaluat mai mult de 4 000 de programe de studii la nivel de licență și masterat, apelând la peste 700 de evaluatori. Activitățile lor au avut un impact semnificativ asupra modului în care standardele privind asigurarea calității sunt definite și sunt aplicate în universitățile românești, precum și asupra rutinelor și practicilor dezvoltate în cadrul lor.

Dar cele mai importante mecanisme care au condus la izomorfismul instituțional sunt cele coercitive. Reglementările formulate de autoritățile statului au avut un rol central. Legi, ordonanțe de urgență, hotărâri de guvern, ordine ale miniștrilor educației au produs cerințe mai stricte cu privire la organizarea și structura universităților, la tipul de programe de studii oferite, la politicile privind resursele umane. Stimulentele financiare induse de metodologiile de alocare a fondurilor bugetare ale CNFIS au stimulat universitățile românești să adopte politici și structuri cât se poate de similare. Exemplul indicatorilor de calitate, care dădeau seamă de 30% din finanțarea de bază a universităților de stat este relevant: dacă universitățile doreau să îndeplinească acești indicatori cea mai bună strategie a lor era aceea de a deveni similare. Din punctul nostru de vedere cea mai importantă cauză care a determinat universitățile să încerce să îndeplinească indicatorii de calitate nu a fost aceea că astfel ele obțineau fonduri mai mari; așa cum am argumentat mai sus, diferențele în finanțare care rezultau prin luarea în considerare a indicatorilor de performanță erau în general mai mici de 10%. Dar, dacă îndeplineau mai bine acești indicatori de performanță universitățile dobândeau o legitimitate mai înaltă

și beneficiau de o percepție externă mai bună a calității activităților lor. Această așteptare a determinat universitățile să se așeze tot mai mult într-un ritual de conformitate.

Ca să concluzionăm, stimulentele furnizate de reglementările cu privire la asigurarea calității și la finanțare au contribuit într-o mare măsură la dezvoltarea unui proces de omogenizare în sistemul de învățământ superior românesc. Chiar dacă acest proces a contribuit la o conformitate mai mare cu reglementările generale și cu unele practici bune, chiar dacă a dus la o legitimitate crescută a multor universități, îndeosebi a celor noi, el a avut și o latură negativă. Cursa spre conformitate nu e neapărat o deplasare către o eficiență mai ridicată sau către standarde tot mai înalte de calitate. Dimpotrivă, într-un cadru instituțional, tendința de aliniere la poziția mediană este acompaniată de deplasarea în jos a acestei poziții. Pe termen mediu omogenizarea este puternic corelată cu standarde de calitate mai joase. Motivul este simplu: omogenizarea, la fel ca și legitimitatea pe care o exprimă, este un bun public. De aceea, dacă ating un anumit nivel, actorii organizaționali au stimulente puternice să defecteze, să se comporte ca „blatiști" (engl.: free riders). Iar astfel iau naștere rezultate care sunt mai proaste pentru toți actorii implicați (pentru un argument mai pe larg în acest sens a se vedea Miroiu și Andreescu: 2010).

3.5. Spre un nou mecanism de finanțare

Îngrijorarea tot mai mare din lumea universitară în privința scăderii calității oferite de programele din universitățile românești a dus la dezbateri ascuțite, desfășurate de-a lungul a aproape un deceniu. Ceva trebuia făcut – dar mult timp nicio soluție nu a fost obținută. Lipseau atât un cadru conceptual care să descrie starea reală, cât și recomandări de politici fezabile. Totuși, la sfârșitul lui

2009 un raprot comprehensiv („Raportul Miclea") cu privire la starea educației și cercetării românești a fost făcut public, stârnind dezbateri extinse și contraductorii. În acest context a fost aplicată, la începutul anului 2011, o nouă lege a educației. Noua lege stabilea obiectivul de a clasifica universitățile, atât cele de stat cât și cele private, în trei clase în funcție de calitatea lor pe patru dimensiuni: recercetare, predare/învățare, relațiile cu mediul, capacitatea instituțională. Cele trei clase stabilite prin lege erau: universități centrate pe educație, universități de educație și cercetare științifică și universități de cercetare avansată și educație.

Această clasificare nu are ca obiectiv producerea unei ierarhizări a universităților, ci mai degrabă sprijinirea lor pentru a-și defini misiunea și a dezvolta strategii de diferențiere. Legea stabilea cu claritate că universitățele din fiecare clasă trebuie să fie sprijinite în funcție de felul în care ele reușesc să atingă performanța date fiind propriile obiective. În vara lui 2011 Ministerul Educației a făcut publică o primă clasificare, provizorie totuși. Un număr de 12 universități au fost incluse în clasa celor de cercetare avansată și educație, iar 15 în clasa celor de educație și cercetare științifică. Alături de clasificare Ministerul a realizat o ierarhizare a tuturor programelor de studii, în cinci categorii.

Cele două procese au avut o consecință imediată: mărimea resurselor distribuite de Ministerul Educației spre universitățile publice a suferit o schimbare bruscă și dramatică[9]. Anume, universitățile care erau clasificate ca fiind de cercetare avansată și educație au primit mult mai multe locuri pentru programele lor de masterat (cu aproximativ 20% mai multe) și de asemenea mult mai multe locuri la programele doctorale. Universitățile din clasa celor de educație

[9] Merită menționat faptul că în deceniul trecut mecanismul de finanțare bazat pe formulă fusese implementat astfel încât schimbările în mărimea alocațiilor dela bugetul de stat au fost întotdeauna incrementale.

şi cercetare ştiinţifică aun primit cam acelaşi număr de locuri la programele de masterat, dar mai puţine la programele doctorale şi numai pentru acele domenii în care programele lor de studii erau incluse în clase mai înalte de iararhizare. Dar universităţile centrate pe educaţie au primit un număr drastic diminuat de locuri atât la programele de masterat cât şi la cele de doctorat. Cum finanţarea pe bază de formulă încă a funcţionat, aceste alocări de locuri s-au tradus imediat într-o mult mai mică finanţare de bază pentru aceste universităţi.

În 2011 CNFIS a început să pregătească o nouă schemă de finanţare, care a fost aplicată începând cu 2012. Aceasta are la bază două principii. Mai întâi, plecând de a clasificarea universităţilor, finanţarea urmăreşte să sprijine diferenţierea acestora. În al doilea rând, plecând de la ierarhizarea programelor de studii, finanţarea va lua în seamă rezultatele acesteia. În ce priveşte primul scop, ideea generală a diferenţierii este că aceasta ar urma să fie 1) multi-dimensională; 2) inclusivă; 3) neierarhică: 4) flexibilă; şi 5) neobligatorie (a se vedea de asemenea Van Vught: 2007). Multidimensionalitatea e nereducţionistă. De exemplu, nu va trebui să se favorizeze un singur aspect al activităţii universităţilor (precum cercetarea sau abilitatea de a atrage fonduri din alte surse decât cele bugetare). Caracterul inclusiv implică faptul că vor trebui avute în vedere toate universităţile, indiferent de împrejurarea că sunt publice sau private. Caracterul neierarhic e cerut penttru a stimula o acţiune pozitivă din partea universităţilor; căci dacă o diferenţiere induce plasarea unor universităţi sus iar a altora jos se vor crea imediat frustrări şi acţiuni perverse al căror scop este subminarea criteriilor propuse a efectelor ierarhiei rezultate. Diferenţierea neobligatorie înseamnă că universităţile înseşi au un rol crucial în definirea poziţiei lor ca membre ale unei sau altei clase. Flexibilitate implică ideea că diferenţierea nu este statică, ci dinamică. De aici decurge imediat

că nu trebuie să se realizeze o singură propunere, universală de politici. Diferențierea poate fi atinsă folosind un număr mare de tipuri de stimulente. Un exemplu standard în această privință este cel furnizat de Higher Education Funding Council for England (HEFCE). Consiliul a apelat la mai multe tipuri de stimulente, precum: flexibilitate instituțională în folosirea finanțării printr-un grant global, cu libertatea de a determina pe plan intern alocarea resurselor; sprijin separat pentru cercetare, ceea ce le permite universităților să își planifice propriul profil de cercetare; libertate instituțională în privința implicării în afaceri și în comunitate; stimulente pentru studenți, prin care se recunoaște că există costuri diferite între nivele și domenii de studii; stimulente instituționale, îndeosebi pentru cele universitățile mici și care oferă programe de studii într-un singur domeniu; stimulente speciale financiare pentru scopuri particulare; sprijin pentru instituții în vederea dezvoltării propriilor lor misiuni și strategii, prin luarea în considerare a indicatorilor de performanță care recunosc varietatea tipurilor instituționale și permit realizarea unor comparații pe bază de benchmarking etc. (HEFCE: 2000; a se vedea de asemena Taylor: 2003).

Cum va putea fi luată în considerare de către CNFIS ierarhizarea programelor de studii în vederea finanțării? Mai întâi, numărul de granturi alocate programelor de studii nu trebuie lăsate la mâna deciziei birocrației din Ministerul Educației, ci ar trebui calculată ținând seamă de: i) domeniul în care este oferit programul de studii (este acest domeniu o prioritate a politicilor guvernamentale la un anumit moment?); ii) capacitatea universităților de a înmatricula un anumit număr de studenți fără a scădea calitatea programelor ei de studii; și în sfârșit iii) locul programului de studii în ierarhie. Așa cum am menționat deja, calitatea unei universități trebuie gândită într-un mod nereducționist: numărul de granturi alocate va trebui să depindă de capacitatea acesteia de a-și atinge misiunea și obiectivele.

În al doilea rând, noua lege a educației cere ca o sumă reprezentând cel puțin 30% din finanțarea de bază să fie alocată universităților pe baza calității. Ne-am putea aștepta atunci ca indicatorii de calitate să fie astfel construiți încât să diferențieze între IÎS mult mai mult decât se făcuse mai înainte. Ideea este ca această politică să le determine să fie mult mai atente în dezvoltarea unor noi programe și, pe de altă parte, să direcționeze resursele către programele și departamentele lor care prezintă a calitate mai ridicată în cercetare sau educație. În al treilea rând, apare așa-numita finanțare pentru dezvoltarea instituțională. Din punctul nostru de vedere, acest nou tip de finanțare ar putea fi un vehicul folosit de Ministerul Educației și CNFIS pentru a propune și a aplica politicile de schimbare instituțională. Să ne imaginăm următorul exemplu: un obiectiv al politicilor autorităților poate fi acela de a reduce numărul de universități. În România există 49 de universități de stat (cărora li se mai pot adăuga încă 7 universități militare) și mai mult de 60 de universități private. În unele din universitățile de stat sunt cuprinse doar câteva sute sau cel mult câteva mii de studenți. Ministerul și-a exprimat repetat punctul de vedere că unirea mai multor universități ar duce la o mai mare eficiență în folosirea resurselor publice, precum și la formarea unor universități mai competitive în contextul de azi, atât european cât și global. Stimulentele financiare ar fi în acest sens extrem de potrivite: dacă decid să se unifice, universitățile ar putea primi fonduri suplimentare pentru a-și întări capacitatea managerială, de cercetare sau de educație.

Cum vor răspunde actorii (universitățile, cadrele didactice, studenții) acestui nou set de stimulente induse de noua schemă de finanțare? Aceasta e o întrebare pentru viitor. Între timp, să ne gândim la modul în care noul mecanism de finanțare va fi conceput și implementat.

3.6. Concluzie

E un trusm să spui că mecanismul de finanţare are o poziţie cheie în orice explicaţie a modului în care e configurat şi în care se dezvoltă un sistem educaţional universitar. Cu toate acestea, suntem departe de înţelegerea adecvată a matricii instituţionale care funcţionează în acest loc. Dar, privind mai îndeaproape, dintr-o perspectivă teoretică instituţională, la modul în care au acţionat mecanismele de finanţare a învăţământului superior din România, am încercat să aducem o oarecare lumină în ce priveşte mecanismele care au generat anumite consecinţe în ce priveşte, de pildă, fluxurile studenţeşti, recrutarea şi promovarea cadrelor didactice, asigurarea calităţii şi structurile organizaţionale.

Istoric vorbind, în funcţionarea lor mecanismele de finanţare sunt „dependente de cale". Consecinţele pe care le generează depind de asemenea de matricea instituţională comtextuală care există atât la nivel de sistem cât şi la cel organizaţional. Din acest motiv, orice obiective ar fi fost configurate printr-un mecanism de finanţare, multe consecinţe neintenţionate sunt induse de însuşi contextul lui instituţional. Unele dintre aceste consecinţe se pot dovedi cât se poate de dăunătoare atât la nivelul sistemului naţional de învăţământ superior, cât şi la cel al fiecărei IÎS, în timp ce altele vor fi asociate cu calitatea. Pentru a preveni apariţia consecinţelor neintenţionate ale unui mecanism de finanţare aplicat la un moment dat, ar trebui ca periodic să fie propuse noi politici de finanţare a universităţilor; de asemenea, ar trebui să existe o monitorizare a consecinţelor intenţionate şi neintenţionate ale acestor mecanisme de finanţare. Cu atât mai important trebuie să ţinem seamă de acest lucru cu cât asistăm la o diversificare a educaţiei universitare pe axa

public/privat, dar și la schimbarea relațiilor dintre stat, economie și societatea civilă, la formarea de noi piețe academice, la o cerere tot mai mare de educație superioară și la o presiune tot mai ridicată pentru responsabilitate. Schimbările organizaționale apar astfel de acțiuni întemeiate pe interese de grup, în contextul unor parametri instituționali și istorici, dar și al altora mai generali, la nivel de sistem.

Referințe bibliografice

Birnbaum, R. (1983). *Maintaining institutional diversity*. San Francisco: Jossey-Bass.

Buchanan, J.M., Gordon, T. (1999). The Calculus of Consent: Logical Foundations ofConstitutional Democracy, Indianapolis, IN: Liberty Fund, Inc.

CNFIS. (2008). *Analiza evoluției indicatorului de calitate IC6 privind „nivelul performanțelor în cercetarea științifică din universități" și influența acestuia în repartizarea alocațiilor bugetare destinate finanțării de bază;* la http://www.cnfi s.ro/documente/011508-analizaIC6-draft.pdf

CNFIS. (2009). *Metodologia de repartizare pe instituții de învățământ superior a alocațiilor bugetare pentru finanțarea de bază în anul 2010*; la http://www.cnfi s.ro/fb2010/MetodologieFB2010.pdf

DiMaggio, P. J., Powell, W. W. (1991). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality, în W. W. Powell P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: The University of Chicago Press.

Dincă, G. (2002). *Financial management and institutional relationship with civil society*. Bucharest: UNESCO-CEPES.

Dobbins, M., Knill, C. (2009). Higher education policies in Central and Eastern Europe: Convergence toward a common model? *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions, 22* (3), 397–430.

HEFCE. (2000). Diversity in higher education: HEFCE policy statement, HEFCE Publications 2000.

Jongbloed, B.W.A., J.J. Vossensteyn (2001). Keeping up Performances: an international survey of performance based funding in higher education, în: *Journal of Higher Education Policy and Management, 23* (2), 127–145.

Kaiser, F., Vossensteyn, H., & Koelman, J. (2001). *Public funding of higher education. A comparative study of funding mechanisms in ten countries,* Enschede: Center for Higher Education Policy Studies.

Meyer, H.-D., Rowan, B. (Eds.). (2006). *The new institutionalism in education,* Albany: State University of New York.

Miroiu, A., Dinca, G. (2000). *The policy of higher education funding in Romania*, Bucharest: Paideia Publishing House.

Miroiu, A., Andreescu, L. (2010). Goals and Instruments of Diversification in Higher Education, *Quality Assurance Review, 2* (2), 89–101.

Morphew, C. C. (2009). Conceptualizing change in the institutional diversity of U.S. colleges and universities, *The Journal of Higher Education, 80* (3), 243–269.

Nica, P. (2001, June 11–13). *The current status and problems related to design and use of system-level indicators for higher education: Romanian perspectives* (Invited Paper). Hiroshima: Higher Education Management Roundtable.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance* . New York: Cambridge University Press.

Ostrom, E., Gardner, R., Walker, J. (1994). *Rules, games, & common-pool resources,* Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Salmi, J., Hauptman, A. M. (2006). *Innovations in tertiary education financing: A comparative evaluation of allocation mechanisms* (Education Working Papers Series, #4). Washington, DC: World Bank.

Taylor, J. (2003). Institutional diversity in UK higher education: Policy and outcomes since the end of the binary divide, *Higher Education Quarterly, 57* (3), 266–293.

Van Vught, F. (2007). *Diversity and differentiation in higher education systems. Challenges for the knowledge society,* la www.uhr.no/documents/Fran_van_Vught_text.pdf

Capitolul 4
Evaluarea cercetării universitare din România. Abordări metodologice alternative

Gabriel-Alexandru Vîiu, Adrian Miroiu

4.1. Introducere

În 2011 sistemul de învăţământ superior din România a suferit o serie de modificări substanţiale, prin adoptarea şi implementarea noii Legi a Educaţiei Naţionale (Legea nr. 1/2011). Unul dintre cele mai importante aspecte ale acestei reforme a fost procesul de clasificare a universităţilor în:

- universităţi centrate pe educaţie;
- universităţi centrate pe educaţie şi cercetare;
- universităţi centrate pe cercetare avansată şi educaţie.

Concomitent cu clasificarea universităţilor a avut loc, de asemenea, un proces de ierarhizare a programelor de studii oferite de către instituţiile de învăţământ superior.

În vederea evaluării universităţilor şi programelor de studii Ministerul Educaţiei a elaborat o metodologie comprehensivă de analiză care a inclus patru criterii largi (educaţie, cercetare, relaţia cu mediul extern, capacitate instituţională) cărora le-au fost

subsumate indicatori şi ponderi asociate. În cazul ierarhizării, instrumentele metodologice elaborate au condus, în mod direct, la o ierarhizare a domeniilor de studii[1] (care cuprind un număr de programe de studii la nivel de licenţă, masterat şi doctorat). În această lucrare vom vorbi, de asemenea, despre **ierarhizarea departamentelor** responsabile de respectivele domenii din cadrul universităţilor. Aceste susţineri au următorul sens. De exemplu, prin termenul „departament" de ştiinţe politice vom înţelege nu o structură formală în cadrul unei universităţi, ci pur şi simplu ansamblul cadrelor didactice care predau la programele de studii din domeniul de ierarhizare ştiinţe politice din acea universitate. Alegerea de a folosi, în acest sens, termenul „departament" este justificată de faptul că activitatea de cercetare, dar şi de educaţie a acestor persoane este esenţială pentru evaluarea domeniului de studii din cadrul universităţii. Vom spune că un „departament" dintr-o universitate este ierarhizat superior departamentului din acelaşi domeniu dintr-o a doua universitate, dacă domeniul de studii din acea universitate este inclus într-o clasă superioară celei în care este inclus domeniul de studii corespunzător din cea de-a doua universitate.

Pe de altă parte, dat fiind că agregarea datelor care a condus la clasele de ierarhizare s-a realizat ţinând seama de cele patru criterii oficiale, metodologia implementată în vederea ierarhizării permite, de asemenea (cel puţin teoretic) realizarea unor ierarhizări secundare, în funcţie de anumite sub-componente. Astfel, putem distinge o ierarhizare în funcţie de performanţa în educaţie, o ierarhizare în funcţie de calitatea cercetării ştiinţifice şi, la limită, alte

[1] Pentru scopurile acestei activităţi, Ministerul a definit aşa-numitele „domenii de ierarhizare". Acestea sunt, de regulă, mai largi decât domeniile de licenţă, masterat sau doctorat. De exemplu, deşi la nivelul licenţei există domeniul de studii *ştiinţe politice* şi domeniul de studii *relaţii internaţionale şi studii europene*, Metodologia de ierarhizare le-a unificat sub numele generic „ştiinţe politice".

două ierarhizării vizând relaţia universităţilor cu mediul extern şi capacitatea lor instituţională[2]. În cuprinsul lucrării de faţă, ne vom referi în special la **ierahizarea care se poate face în funcţie de performanţa ştiinţifică în cercetare**, acest criteriu fiind cel mai important în stabilirea rezultatelor oficiale[3] ale ierarhizării programelor de studii din 2011.

Întrebarea de cercetare a lucrării vizează modul în care funcţionează indicatorii, criteriile şi ponderile folosite în cadrul exerciţiului oficial de evaluare. Pentru a răspunde la această întrebare, vom compara metodologia oficială utilizată de MECTS atât cu metodologia folosită de un alt organism public, având responsabilităţi în domeniul învăţământului superior (CNFIS), cât şi cu o metodologie de evaluare simplificată ce urmăreşte un număr semnificativ mai restrâns de indicatori şi criterii[4]. Printre acestea, cel mai

[2] Trebuie menţionat că deşi Ministerul Educaţiei a colectat date corespunzătoare tuturor celor patru criterii, rezultatele finale au fost publicate doar în formă globală; cu alte cuvinte, din cele 60 de ierarhii ale programelor de studii corespunzătoare domeniilor din cadrul exerciţiului de evaluare, se poate şti doar că la nivel agregat, anumite departamente au programe mai bune decât altele, nu şi care este situaţia la nivelul fiecărui criteriu individual deoarece ministerul nu a făcut publice scorurile intermediare sau calculele exacte în baza cărora s-au alcătuit ierarhizările, ci doar datele brute. Mai mult, faptul că rezultatele ierarhizării au fost formulate în termeni de clase valorice (A-foarte bun / E-foarte slab) complică analiza şi mai mult.

[3] Pentru cele mai multe dintre cele 60 de domenii, ponderea acestui criteriu în scorul final a fost de 50-60%, excepţie făcând artele şi ştiinţele umaniste, precum şi anumite domenii încadrate în ştiinţele sociale. Cu alte cuvinte, în cele mai multe cazuri ponderea cercetării a fost de cel puţin jumătate din scorul total.

[4] Această metodologie este descrisă pe larg şi este aplicată pe cazul domeniului Ştiinţe politice/Relaţii internaţionale în G.A. Vîiu, M. Vlăsceanu, A. Miroiu, „Ranking Political Science Departments: The Case of Romania", *Quality Assurance Review,* 4/2 (2012), p. 79-97.În a doua parte a articolului de faţă, reluăm pe scurt conţinutul acestei metodologii şi rezultatele principale obţinute. Aici, accentul se va pune însă pe evaluarea cercetării din universităţile româneşti şi pe modul în care prin aplicarea acestei metodologii alternative

important indicator utilizat este unul de tip scientometric, anume indicele *g* succesiv (raţional) al departamentelor. Obiectivul articolului este, mai degrabă, acela de a vedea cum seturi diferite de indicatori pot sau nu produce ierarhizări similare. Mai exact, miza este aceea de a vedea în ce măsură o metodologie semnificativ simplificată, întemeiată pe un număr mult mai redus de indicatori, poate produce rezultate similare cu cele produse prin metodologia Ministerului. În cele ce urmează, acest obiectiv va fi urmărit prin apelul la un studiu de caz care vizează ierarhizarea departamentelor de ştiinţe politice[5].

Prima parte a lucrării detaliază şi compară metodologia utilizată de Consiliului Naţional de Finanţare a Învăţământului Superior (CNFIS) pentru repartizarea fondurilor publice către universităţi cu cea folosită de Ministerul Educaţiei, în cadrul exerciţiului de ierarhizare din 2011. Comparaţia aceasta are rolul de a prezenta abordările diferite prin intermediul cărora poate fi măsurată şi evaluată performanţa universităţilor în domeniul cercetării ştiinţifice. Partea a doua a lucrării prezintă o metodologie alternativă şi compară rezultatele obţinute prin aplicarea ei cu rezultatele obţinute în urma exerciţiului oficial de ierarhizare a programelor de studii, iar apoi detaliază rezultatele obţinute pentru dimensiunea de cercetare.

---

pot fi produse judecăţi privind performanţele în cercetare ale departamentelor acestora. Baza de date pe care am utilizat-o poate fi accesată la adresa: http://csap.ro/media/docs/IndividualPoliticalScienceDepartmentData.pdf

[5] În cadrul exerciţiului oficial de ierarhizare, în cadrul etapei de raportare şi colectare a datelor din partea universităţilor, domeniul „ştiinţe politice" a inclus, de asemenea, domeniul „relaţii internaţionale"; astfel, datele raportate de universităţi pentru programele de studii care ţin de ambele domenii au fost de fapt agregate la nivelul unuia singur, rezultatul fiind o ierarhizare comună cuprinzând ambele domenii. Ca urmare, prin expresia „departament de ştiinţe politice" ne vom referi la departamentele de ştiinţe politice **şi/sau** relaţii internaţionale, deci la ansamblul cadrelor didactice cu normă de bază care activează în cele două domenii la nivelul unei universităţi.

Dorim să subliniem, de la bun început, următoarele două aspecte. În primul rând, scopul principal al prezentării din secţiunea următoare a capitolului este unul limitat, vizând identificarea principalelor elemente metodologice ce ar trebui luate în considerare în conceperea unei grile alternative de evaluare. Cu alte cuvinte, cele două sisteme de ierarhizare, prezentate în secţiunea următoare a capitolului, sunt discutate doar în măsura în care această discuţie serveşte scopul identificării acelor puncte metodologice comune ce servesc construirii metodologiei alternative. O comparaţie mai detaliată între sistemul CNFIS şi cel al Ministerului, deşi credem că ar fi foarte interesantă, nu reprezintă o miză în sine a capitolului. În al doilea rând, aşa cum se va constata, în cuprinsul capitolului nu există comparaţii sau referiri la sisteme/metodologii internaţionale de clasificare/ierarhizare a universităţilor sau programelor de studii[6]. Motivele ţin de diversitatea şi eterogenitatea foarte mare a acestor sisteme, precum şi de nefezabilitatea în contextul românesc a multora dintre indicatorii utilizaţi de către aceste sisteme internaţionale. De pildă, deşi în faza iniţială a cercetării noastre de elaborare a unei metodologii alternative de ierarhizare a programelor de studii am dorit să facem apel la baze de date precum Web of Knowledge sau Scopus, aşa cum, de altfel, se procedează în multe alte exerciţii de evaluare, acestea nu ar fi avut o capacitate mare de discriminare. Numărul articolelor ştiinţifice elaborate de autorii care sunt membri ai departamentelor avute în vedere, care sunt incluse în aceste baze de date, este foarte mic[7]. Din această cauză,

[6] A se vedea însă articolul „Ranking Political Science Departments: The Case of Romania", *Quality Assurance Review*, 4/2 (2012), p. 79-97, în care analizăm pe larg alte încercări de evaluare a departamentelor de ştiinţe politice.

[7] De pildă, dacă luăm ca exemplu doar membrii primelor trei departamente de ştiinţe politice (din Universitatea „Babeş-Bolyai" din Cluj, S.N.S.P.A. Bucureşti şi Universitatea din Bucureşti), din cei peste 150, doar o treime pot fi găsiţi în Scopus, numărul lucrărilor indexate pentru aceştia fiind, în general,

el spune prea puțin despre diferențele reale dintre universitățile românești. Mai mult, comparațiile ar fi foarte puțin stabile, căci o singură intrare poate avea un impact capabil să inducă o imagine cu totul diferită a situației existente[8]. Baza de date Google Scholar, fiind mai comprehensivă, permite o diferențiere mult mai accentuată și mai greu de alterat. Trebuie subliniat, de asemenea, și faptul că majoritatea sistemelor internaționale de clasificare/ierarhizare a universităților vizează cu precădere instituțiile în sens global. Cu alte cuvinte, ele nu permit compararea performanțelor la un nivel mai detaliat de analiză (pe facultăți, departamente etc.), ci doar o comparație la nivel general.

4.2. Ierarhizarea universităților în funcție de performanța în cercetare: două abordări

Deși clasificarea universităților și ierarhizarea programelor de studii ale acestora constituie exerciții cu un grad ridicat de inovație în peisajul învățământului superior românesc, ideea mai largă a ierarhizării universităților românești în funcție de criteriul cercetării nu este una nouă[9]. În fapt, universitățile sunt ierarhizate în acest

extrem de mic (una sau două). Dacă am fi calculat indici g succesivi ai departamentelor ce țin de aceste universități, în baza datelor din Scopus, am fi obținut valorile 3, 3 și 1; prin urmare, am fi avut o capacitate de discriminare foarte redusă.

[8] Acest dezavantaj caracterizează, de altfel, și metodologia MECTS folosită pentru a ierarhiza programele de studii.

[9] Procesul de clasificare a universităților și ierarhizare a programelor de studii, derulat, în 2011, de către Ministerul Educației, nu a constituit, propriu-zis, singurul efort de acest tip realizat în perioada recentă. Un demers similar fusese inițiat de către UEFISCDI, încă din 2009, prin intermediul Exercițiului Național de Evaluare a Cercetării (ENEC). Scopul declarat al acestui exercițiu era clasificarea pe domenii de specialitate a universităților românești, în funcție de performanțele de cercetare științifică, iar obiectivul final viza fundamentarea unui nou mod de finanțare (diferențiată) a universităților. Conform

mod încă din anul 2003 prin intermediul metodologiilor CNFIS de alocare a finanţării de bază[10]. Până la implementarea prevederilor Legii nr. 1/2011, finanţarea universităţilor din România s-a făcut în mod diferenţiat, în funcţie de anumiţi indicatori de calitate (IC). Ponderea acestora s-a modificat constant de la introducerea lor în anul 2003. În 2011, ponderea finanţării de bază ce a fost alocată universităţilor în funcţie de indicatorii de calitate a fost de 30%. În acelaşi an, conform metodologiei CNFIS (2010), indicatorii ce făceau referire directă la cercetare aveau în total o pondere de 9% din finanţarea de bază[11].

Finanţarea de bază pe care universităţile o primesc prin contractul cu Ministerul Educaţiei constituie cea mai mare parte din veniturile acestora. Odată cu reforma din 1999 (trecerea la sistemul

metodologiei generale ENEC (a se vedea <http://www.ecs-univ.ro/UserFiles/File/Metodologie %20Generala%20de%20Evaluare(3).pdf>), cele patru criterii luate în considerare în procesul evaluării au fost următoarele: rezultate obținute în activitatea de cercetare – pondere de 60-70%, mediul de cercetare științifică – pondere de 10-30%, recunoașterea în comunitatea academică – 5-15%, resurse financiare atrase pentru cercetare – pondere de 5-10%. Ponderile au variat în funcţie de specificul domeniilor evaluate. Întrucât metodologia ENEC prezintă multiple similarităţi cu cea folosită de Ministerul Educaţiei, în cadrul lucrării vom face referire detaliată doar la aceasta din urmă. Trebuie menționat, de asemenea, că universitățile românești și unitățile de cercetare în general sunt, de asemenea, evaluate în vederea finanțării cercetării și de către o altă instituție publică, anume Autoritatea Națională pentru Cercetare Științifică (ANCS). Această evaluare are însă, mai degrabă, rolul unui filtru decât acela al unei diferenţieri valorice în baza unor indicatori comprehensivi, întrucât ANCS doar clasifică unitățile de cercetare prin acordarea unor calificative (A+, A, A-, B sau C). Prin intermediul acestor calificative se acordă sau se blochează accesul la fondurile publice pentru cercetare, însă evaluarea nu este realizată în logica unui demers de ierarhizare (a se vedea http://www.ancs.ro/ro/articol/2662/sistemul-de-cercetare-general-introduction).

[10] Mai exact a părţii din finanţarea de bază alocată în funcţie de indicatori de calitate.

[11] Metodologia de repartizare pe instituţii de învăţământ superior a alocaţiilor bugetare pentru finanţarea de bază în anul 2011,<http://www.cnfis.ro/fb2011/MetodologieFB2011.pdf>

finanţării globale), cea mai mare parte a finanţării de bază este alocată în funcţie de un indicator de input – numărul de studenţi echivalenţi unitari ai universităţii[12]. Dar începând cu anul 2003, un anumit procent din suma totală este alocat în conformitate cu o serie de indicatori de calitate. Astfel, metodologia CNFIS din 2003 introducea 13 astfel de indicatori, având o pondere totală în finanţarea de bază de 12,7%[13]. Între aceştia, ponderea cea mai mare (3% din finanţarea de bază) aparţinea indicatorului IC8 (nivelul de performanţă a cercetării). În anii următori, celor 13 le-au fost adăugaţi şi alţi indicatori, iar cel privind performanţa cercetării ştiinţifice universitare (IC8) a devenit IC6, fiind calculat separat în baza unei metodologii specifice furnizate de Consiliul Naţional al Cercetării Ştiinţifice din Învăţământul Superior.

Tabelul 1 prezintă structura şi componenţa generală a indicatorilor de calitate utilizaţi în anul 2011. După cum se poate observa, indicatorii de calitate folosiţi de CNFIS sunt grupaţi în mai multe grupe şi subgrupe. Cele cinci dimensiuni principale vizate de indicatori sunt:

I. calitatea personalului didactic;
II. impactul cercetării ştiinţifice asupra proce-sului didactic;
III. baza materială;

[12] Acest număr este un indicator derivat din numărul studenţilor fizici ai unei universităţi, ponderat cu anumiţi coeficienţi de echivalare (în funcţie de forma de învăţământ) şi indici de cost asociaţi domeniului de învăţământ. Aceste ponderări sunt necesare pentru a lua în considerare costurile diferite asociate unor forme diferite de învăţământ (de pildă licenţă şi doctorat), precum şi costurile diferite în funcţie de domeniul de studiu (de pildă, domeniul tehnic comparativ cu cel economic).În esenţă, însă, numărul iniţial al studenţilor fizici constituie principalul determinant al nivelului finanţării primite de către o universitate.

[13] Propuneri privind repartizarea pe instituţii de învăţământ superior a fondurilor aprobate pentru Finanţarea de Bază prin Legea Bugetului pe anul 2003, <http://www.cnfis.ro/fb99-02/repartizare%20FB%202002.pdf>

IV. managementul universitar;

V. educaţia permanentă.

Se poate observa că trei dintre aceste dimensiuni sunt foarte apropiate din punctul de vedere al ponderii atribuite la nivel global (I, II şi IV, având ponderi de 8,5%, 9% şi respectiv 9.25%) în timp ce alte două au un impact mai scăzut (baza materială are o pondere de 3%, iar educaţia permanentă doar 0.25%). Cele cinci dimensiuni cuprind o serie de subdimensiuni şi sunt măsurate prin intermediul mai multor indicatori. Deşi primele trei dimensiuni au ponderi relativ echilibrate, nu acelaşi lucru poate fi spus şi despre indicatorii care le sunt asociaţi. Astfel, pe ultima coloană a Tabelului 1 se poate observa că unul dintre indicatori, anume cel privind nivelul performanţelor în cercetarea ştiinţifică (IC6), are o pondere substanţial mai mare decât ceilalţi, al doilea ca valoare fiind abia la nivelul de 3,75%. Ponderea foarte mare alocată acestui indicator agregat exprimă dorinţa CNFIS de a sublinia importanţa cercetării, considerată o funcţie importantă a unei universităţi şi un indicator important al calităţii activităţii dintr-o universitate. De altfel, IC6 este de fapt un indicator complex alcătuit dintr-o serie de subindicatori, fiecare având ponderi relativ mici (comparabile în orice caz cu indicatorii ce măsoară celelalte dimensiuni urmărite de metodologia CNFIS), dar care cumulat ating valoarea de 7%.

Tabelul 1. Indicatorii de calitate folosiţi de CNFIS pentru alocarea finanţării de bază în 2011

Grupa	Subgrupa	Indicatori calitativi	Ponderea în totalul FB (2011)
I. Personalul didactic (8,5% din totalul FB)	I.A. Calitatea personalului didactic (4% din totalul FB)	IC1 Numărul cadrelor didactice universitare titulare, cu carte de munca in universitate, raportat la numărul de studenţi echivalenţi unitari (bugetaţi şi cu taxă)	3,00%
		IC2 Numărul de profesori universitari titulari raportat la numărul de studenţi echivalenţi unitari (bugetaţi şi cu taxă)	1,00%
	I.B. Potentialul de dezvoltare a personalului didactic (4,5 % din totalul FB)	IC3 Numărul de conferenţiari universitari titulari raportat la numărul de studenţi echivalenţi unitari (bugetaţi şi cu taxă)	1,00%
		IC4 Numărul cadrelor didactice universitare titulare, cu titlul ştiinţific de doctor, raportat la numărul de studenţi echivalenţi unitari (bugetaţi şi cu taxă)	1,50%
		IC5 Numărul cadrelor didactice universitare titulare, sub 35 de ani, raportat la numărul de studenţi echivalenţi unitari (bugetaţi şi cu taxă)	2,00%
II. Impactul cercetarii ştiintifice asupra procesului didactic (9% din totalul FB)	II.A. Nivelul performanţelor în cercetarea ştiinţifică (7 % din totalul FB)	IC6 Nivelul performanţelor în cercetarea ştiinţifică (indicator cu structură complexă)	7,00%
	II.B. Modalităţile de valorificare a capacitatii de cercetare stiintifica (2% din totalul FB)	IC7 Ponderea studenţilor echivalenţi unitari din ciclurile de studii de masterat şi doctorat în totalul studenţilor echivalenţi unitari (bugetaţi şi cu taxă)	1,00%
		IC8 Raportul (procentual) dintre valoarea contractelor de cercetare-proiectare (se referă la total încasări în 2010, din toate sursele de finanţare) şi veniturile universităţii pentru finanţarea de bază (se referă la total încasări în 2010 la alocaţii bugetare pentru finanţarea de bază)	1,00%
III.Baza materială (3% din totalul FB)	III.A. Calitatea bazei materiale (2% din totalul FB)	IC9 Valoarea cheltuielilor (plăţi efectuate, indiferent de sursa de finanţare) pentru dotări si investitii raportată la numărul destudenţi fizici (bugetaţi şi cu taxă), cu excepţia studenţilor înscrişi la învăţământ la distanţă	1,00%
		IC10 Valoarea cheltuielilor materiale (plăţi efectuate, indiferent de sursa de finanţare) raportată la numărul de studenţi fizici (bugetaţi şi cu taxă), cu excepţia studenţilor înscrişi la învăţământ la distanţă	1,00%

Grupa	Subgrupa	Indicatori calitativi	Ponderea în totalul FB (2011)
	III.B. Calitatea mijloacelor de documentare (1% din totalul FB)	IC11 Valoarea cheltuielilor pentru achiziţia de cărţi, reviste şimanuale (plăţi efectuate, indiferent de sursa de finanţare) raportată la numărul de studenţi fizici (bugetaţi şi cu taxă), cu excepţia studenţilor înscrişi la învăţământ la distanţă.	1,00%
IV. Managementul universitar (9,25% din totalul FB)	IV.A. Calitatea managementului academic, administrativ şi financiar (7,25% din totalul FB)	IC12 Ponderea cheltuielilor pentru investiţii din alocaţiilebugetare primite de universităţi destinate acestui scop	0,00%
		IC13 Calitatea totală a managementului academic şi administrativ (indicator cu structură complexă)	3,75%
		IC14 Ponderea veniturilor din alte surse decât alocaţiile bugetare (se referă la total încasări în 2010, din toate sursele de finanţare) în totalul veniturilor universităţii (se referă la total încasări în 2010, din toate sursele de finanţare)	2,00%
		IC15 Ponderea veniturilor din alte surse decât alocaţiile bugetare cheltuite pentru dezvoltarea instituţională (se referă la total încasări în 2010) în totalul veniturilor universităţii (se referă la total încasări în 2010)	1,50%
	IV.B. Calitatea serviciilor sociale şi administrative studenţeşti (2% din totalul FB)	IC16 Calitatea serviciilor sociale şi administrative studenţeşti (indicator cu structură complexă)	2,00%
V. Educaţie permanentă (0,25% din totalul FB)		IC17 Dezvoltarea educaţiei permanente din universităţi	0,25%
			30,00%

Sursa: CNFIS

Tabelul 2 prezintă, separat, subindicatorii ce alcătuiesc indicatorul complex privind performanţa în cercetare – IC6.Aşa cum precizează metodologia CNFIS, subindicatorii asociaţi performanţei în cercetare sunt meniţi să operaţionalizeze cinci principii distincte privitoare la cercetarea ştiinţifică realizată de către universităţi. Aceste principii apar în Tabelul 2, primele trei fiind surprinse prin intermediul a doi sau trei subindicatori distincţi, iar ultimele

două prin câte unul fiecare. După cum se poate observa, cele mai importante dimensiuni, din punctul de vedere al ponderii, sunt capacitatea de a atrage fonduri pentru activitatea ştiinţifică (1,75% din finanţarea de bază, respectiv 25% din IC6) şi relevanţa şi vizibilitatea rezultatelor activităţilor de cercetare ştiinţifică (3,5% din finanţarea de bază, respectiv 50% din IC6).Potrivit metodologiei de alocare a finanţării, în funcţie de scorurile obţinute de universităţi pentru fiecare subindicator, acesteaprimesc fonduri în mod diferenţiat, proporţional cu performanţa înregistrată la nivelul acelui subindicator[14].

Tabelul 2. Structura indicatorului de calitate IC6, privind performanţele cercetării ştiinţifice

Subindicatori	Pondere din IC 6	Pondere din FB
1. Capacitatea de a atrage fonduri pentru activitatea ştiinţifică	25%	1,75%
1.1 Iniţiativa în atragerea de fonduri de cercetare, la nivel naţional şi internaţional – n11	4%	0,28%
1.2 Proiecte câştigate în competiţii naţionale şi internaţionale – n12	6%	0.42%
1.3 Fonduri atrase din competiţii naţionale şi internaţionale, prin proiecte/contracte de cercetare, consultanţă/servicii tehnice şi tehnologice (naţionale sau internaţionale, inclusiv încheiate direct cu companii din ţară şi străinătate) – n13	15%	1,05%
2. Capacitatea de a pregăti resursa umană înalt calificată pentru activitatea de cercetare ştiinţifică	10%	0,70%
2.1 Gradul de implicare în pregătirea resursei umane înalt calificate, pentru activitatea de cercetare ştiinţifică – n21	4%	0,28%
2.2 Eficienţa în pregătirea resursei umane înalt calificate pentru activitatea de cercetare ştiinţifică – n22	6%	0,42%

[14] Alocarea fondurilor nu este însă determinată doar de valoarea absolută a unui (sub)indicator de calitate, ci de valoarea relativă a acestuia, obţinută de o universitate prin compararea cu celelalte universităţi. Mai exact, valoarea relativă a unui indicator de calitate este stabilită prin intermediul unei formule care ia în calcul şi dimensiunea universităţii, exprimată prin numărul său de studenţi echivalenţi unitari.

Subindicatori	Pondere din IC 6	Pondere din FB
3. Relevanţa şi vizibilitatea rezultatelor activităţilor de cercetare ştiinţifică	50%	3,50%
3.1 Articole publicate în reviste recunoscute la nivel internaţional – cotate ISI Web of Science, din fluxul principal de publicaţii fără factor de impact, indexate BDI, publicate în volumele conferinţelor internaţionale cotate ISI şi/ sau cele organizate de societăţi profesionale internaţionale – n31	30%	2,10%
3.2 Articole publicate în reviste recunoscute la nivel naţional, de către CNCSIS, de categorii B, B+ şi C – n32	10%	0,70%
3.3 Cărţi publicate în edituri naţionale şi edituri internaţionale (format hârtie şi/ sau electronic) – n33	10%	0,70%
4. Capacitatea universităţilor de a concepe/dezvolta produse – tehnologii inovative pentru mediul de afaceri – n4	10%	0,70%
5. Capacitatea instituţională a universităţilor de a organiza şi susţine activitatea de cercetare ştiinţifică performantă – n5	5%	0,35%
	100%	7%

Sursa: CNFIS

În felul acesta metodologia de alocare a fondurilor în funcţie de indicatorii de calitate furnizează, în mod indirect, o ierarhizare a universităţilor din punctul de vedere al mai multor componente ale activităţii lor ce pot fi surprinse de către aceşti indicatori. În mod particular, metodologia permite o ierarhizare a universităţilor din punctul de vedere al activităţii de cercetare atât la nivelul unor indicatori particulari, cât şi la un nivel mai general. Astfel, cele 49 de universităţi de stat pot fi ierarhizate din punctul de vedere al cercetării atât prin referire la scorurile obţinute pentru fiecare din cei zece subindicatori ai IC6, cât şi prin referire globală la acest indicator. Pentru exemplificare, **Tabelul 3** prezintă repartizarea fondurilor pentru universităţile de stat, în 2011, în funcţie de indicatorul IC6 **agregat**.

A treia coloană a Tabelului 3 prezintă alocaţia disponibilă, adică ce sume ar fi primit universităţile în condiţiile în care valorile absolute ale tuturor subindicatorilor IC6 ar fi fost egale pentru toate

universităţile, caz în care alocaţia repartizată ar fi fost distribuită doar în baza numărului de studenţi echivalenţi unitari ai fiecărei universităţi. Această situaţie este însă una contrafactuală deoarece în realitate fiecare universitate obţine un scor mai mic sau mai mare pentru fiecare subindicator. Prin compararea cu valorile absolute ale subindicatorilor similari ale celorlate universităţi se stabileşte la nivelul fiecăruia valoarea **indicatorului relativ de calitate**, iar acesta devine coeficientul de multiplicare prin intermediul căruia se stabileşte suma repartizată universităţii la nivelul fiecărui subindicator[15]. Astfel, diferenţele ce apar între alocaţia disponibilă şi cea efectiv repartizată sunt determinate de performanţele distincte ale universităţilor la nivelul subindicatorilor IC6; datele din Tabelul 3 surprind situaţia finală rezultată prin cumularea sumelor obţinute pentru fiecare dintre cei 10 subindicatori.

Având în vedere faptul că ponderea globală a IC6 este constantă (7% din finanţarea de bază disponibilă la nivel naţional), alocarea sumelor în funcţie de acest indicator (la fel ca şi în cazul celorlalţi) poate fi privită ca un joc de sumă nulă: ceea ce pierde o universitate e câştigat întotdeauna de către alta. După cum se poate observa în Tabelul 3 (coloana 4), în urma aplicării formulelor ce iau în calcul performanţa pe subindicatorii IC6, dintre cele 49 de universităţi doar 20 au înregistrat rezultate pozitive (primind mai mult de 100% din finanţarea disponibilă), celelalte 29 fiind penalizate (adică obţinând mai puţin de 100% din finanţarea disponibilă). Pe de altă parte, influenţa indicatorilor este proporţională şi cu dimensiunea universităţilor, lucru vizibil atât pentru alocaţia disponibilă, cât şi

[15] De exemplu, pentru un subindicator IC6 putem presupune că alocaţia disponibilă în cazul unei universităţi ar fi 1000 de lei. În funcţie de valoarea indicatorului absolut se calculează indicatorul relativ care devine coeficient de multiplicare şi care poate avea valori între 0 şi 2. Cu alte cuvinte, în cel mai bun caz universitatea poate primi 2000 de lei la nivelul respectivului subindicator, iar în cel mai rău caz, niciunul.

pentru cea repartizată. Cu alte cuvinte, două universităţi care au valori absolute ale unui indicator ce sunt foarte apropiate pot obţine sume vizibil diferite din cauza dimensiunii lor, iar magnitudinea recompensei (sau penalizării) este dependentă de dimensiune: universităţile ce au un număr mare de studenţi echivalenţi unitari câştigă (sau pierd) mult mai mult decât universităţile cu studenţi puţini.

Ţinând cont de complexitatea metodologică a procesului de alocare a fondurilor în funcţie de rezultatele în cercetare reflectate de IC6, o întrebare legitimă ar fi: care anume este modul cel mai potrivit în care universităţile ar putea fi ierarhizate în funcţie de aceste rezultate? Alternativa cea mai rezonabilă este aceea de a realiza ierarhizarea universităţilor în funcţie de diferenţele procentuale între alocaţia repartizată (sumele primite) şi alocaţia disponibilă (sumele care ar fi putut fi obţinute în condiţii de echivalenţă perfectă a subindicatorilor absoluţi). Această opţiune are avantajul de a surprinde performanţa efectivă în raport cu cea posibilă la nivelul fiecărei universităţi, pe o scală comună ce se întinde (teoretic) de la 0% (echivalentul pierderii integrale a finanţării alocate prin indicatorii de calitate) la +200% (echivalentul dublării finanţării posibile în urma unor rezultate foarte bune).Coloana a patra a Tabelului 3 prezintă diferenţele procentuale între alocaţiile disponibile şi cele repartizate pentru indicatorul IC6 agregat pentru fiecare dintre cele 49 de universităţi de stat. O ierarhizare în funcţie de aceste diferenţe arată că în anul 2011 universitatea cu cele mai bune performanţe în cercetare este USAMV „Ion Ionescu de la Brad" Iaşi care, în urma scorurilor pentru subindicatorii IC6, a obţinut cu 41.63% mai mulţi bani decât ar fi primit în urma unei repartizări uniforme bazate pe numărul de studenţi echivalenţi unitari; Universitatea „Babes – Bolyai" Cluj se află pe locul 2 întrucât a obţiut un surplus de 37.69%, şi aşa mai departe. Trebuie notat faptul că ierarhizarea în funcţie de diferenţele dintre cele două tipuri de

repartizări trebuie citită sub rezerva calificărilor anterioare privind mecanismul complex prin care aceste repartizări sunt alocate. Așa cum am precizat deja, un factor foarte important este dimensiunea universității, dar și poziționarea acesteia (la nivelul fiecărui subindicator al IC6) în raport cu celelalte universități. Această ierarhizare ce se poate face în funcție de diferențele dintre alocațiile disponibile și cele repartizate este dependentă, în primul rând, de subindicatorii de calitate **relativi** ai IC6. Prin urmare, Universitatea „Ion Ionescu de la Brad" a avut cele mai bune performanțe în cercetare în anul 2011, dar numai relativ la dimensiunea sa și relativ, de asemenea, la performanțele celorlalte universități. Aceasta nu înseamnă însă că această universitate a avut și cele mai mari scoruri în sens absolut[16].

Întrucât CNFIS urmărește alocarea fondurilor la nivel de universitate, trebuie subliniat faptul că ierarhizarea descrisă anterior era una globală, care lua deci în calcul rezultatele agregate ale tuturor structurilor componente ale unei universități și nu discrimina între performanțele realizate la nivelul anumitor programe de studii sau domenii. Sistemul implementat în 2012 ca urmare a schimbării legii educației se deosebește de această abordare prin faptul că vizează nu un nivel global (pe universitate) al comparației, ci unul al domeniilor de studii, deci – așa cum am văzut mai devreme – al programelor de studii incluse în cadrul acestora și, în mod derivat, al departamentelor universitare.

[16] E important de notat că Metodologia CNFIS avea în vedere datele privind publicațiile realizate în decursul unui singur an de cadrele didactice dintr-o universitate. Din acest motiv diferențele în evaluare au fost foarte mari de la an la an, iarierarhizarea produsă era, la rândul ei, extrem de instabilă.

Tabelul 3. Repartizarea finanţării în funcţie de indicatorul IC6 (2011).

	Universitate	Alocaţie disponibilă	Alocaţia repartizată	Diferen-ţa(%)	Ponderea IC6 (%)
1	USAMV „Ion Ionescu de la Brad" Iași	1351270	1913761	141.63%	9.91
2	Universitatea „Babeș – Bolyai" Cluj	8055696	11091967	137.69%	9.64
3	USAMV Cluj-Napoca	1631853	2213879	135.67%	9.50
4	ASE București	3076236	4092332	133.03%	9.31
5	Universitatea „Valachia" Târgoviște	1570822	2081082	132.48%	9.27
6	Universitatea „Al. I. Cuza" Iași	5144452	6720705	130.64%	9.14
7	Universitatea Națională de Muzică București	949240	1185623	124.90%	8.74
8	Universitatea de Arte din București	714179	892026	124.90%	8.74
9	Universitatea „Transilvania" Brașov	4580517	5717049	124.81%	8.74
10	Universitatea „Politehnica" București	10161401	12613953	124.14%	8.69
11	Universitatea de Arte „George Enescu" Iași	1228811	1477775	120.26%	8.42
12	Universitatea Tehnică „Gheorghe Asachi" Iasi	5658527	6800887	120.19%	8.41
13	Universitatea Maritimă Constanța	297443	340659	114.53%	8.02
14	Universitatea din Petroșani	976006	1101324	112.84%	7.90
15	Universitatea din Craiova	4524592	5093171	112.57%	7.88
16	Universitatea „Politehnica" Timișoara	4815113	5399487	112.14%	7.85
17	Universitatea de Arte din Tg. Mureș	400802	446109	111.30%	7.79
18	UMF „Victor Babeș" Timișoara	2400090	2613175	108.88%	7.62
19	Universitatea de Arta și Design din Cluj Napoca	467964	505729	108.07%	7.56
20	Universitatea „Petru Maior" Tg. Mureș	665970	704459	105.78%	7.40
21	Universitatea „1 decembrie 1918" Alba-Iulia	579247	577995	99.78%	6.98
22	Universitatea București	6746834	6699062	99.29%	6.95
23	Universitatea de Vest Timișoara	3158424	3066189	97.08%	6.80
24	USAMV București	2257799	2187574	96.89%	6.78
25	Universitatea Tehnica Cluj-Napoca	5510726	5289532	95.99%	6.72
26	Universitatea „Petrol-Gaze" Ploiești	1259637	1151992	91.45%	6.40
27	Universitatea din Pitești	1588026	1431016	90.11%	6.31

28	Universitatea de Arhitectură și Urbanism „Ion Mincu" Bucuresti	912348	801696	87.87%	6.15
29	Universitatea „Ovidius" Constanţa	2596112	2249198	86.64%	6.06
30	Universitatea „Constantin Brancuși" Tg. Jiu	486147	417195	85.82%	6.01
31	Universitatea „Lucian Blaga" Sibiu	3278434	2797640	85.33%	5.97
32	Universitatea „Vasile Alecsandri"din Bacău	1082798	921233	85.08%	5.96
33	Universitatea de Nord din Baia Mare	1021486	860295	84.22%	5.90
34	UMF „Iuliu Hatieganu" Cluj-Napoca	2533324	2099653	82.88%	5.80
35	UNATC „ I.L.Caragiale" București	1042183	842632	80.85%	5.66
36	SNSPA București	754002	604459	80.17%	5.61
37	Universitatea „Aurel Vlaicu" Arad	769854	615853	80.00%	5.60
38	UNEFS București	417625	308826	73.95%	5.18
39	UMF „Gr. T. Popa" Iași	2459618	1795016	72.98%	5.11
40	USAMV a Banatului Timișoara	1455430	1059464	72.79%	5.10
41	Universitatea „Dunărea de Jos" Galaţi	3522697	2479076	70.37%	4.93
42	Universitatea Tehnică de Construcţii Bucuresti	2403585	1577476	65.63%	4.59
43	Universitatea „Ștefan cel Mare" Suceava	1697756	1091129	64.27%	4.50
44	Universitatea din Oradea	3355625	1759118	52.42%	3.67
45	Academia Muzică „ Gh.Dima" Cluj-Napoca	894373	458310	51.24%	3.59
46	UMF Tg. Mureș	2154544	1097324	50.93%	3.57
47	UMF Craiova	1553609	724716	46.65%	3.27
48	Universitatea „Eftimie Murgu" Reșita	553147	221313	40.01%	2.80
49	UMF „Carol Davila" București	4956396	1482639	29.91%	2.09
Total		119672770	119672773		7.00

Sursa: CNFIS

Pe de altă parte, ierarhizarea produsă de CNFIS nu trebuie să fie comparată cu clasificarea universităţilor. Clasificarea vizează un aspect funcţional al universităţilor, dar nu are un caracter ierarhic (deşi a fost şi este, adeseori, înţeleasă în acest fel).

Ierarhizarea domeniilor/programelor de studii, realizată în 2011, s-a făcut pe baza unei metodologii diferite de cea utilizată de CNFIS pentru repartizarea finanţării de bază prin intermediul indicatorilor de calitate. S-au utilizat patru criterii distincte: cercetare ştiinţifică (cu 20 de indicatori), predare/învăţare (6 indicatori), relaţia cu mediul extern (17 indicatori) şi capacitatea instituţională (24 de indicatori). Complexitatea metodologiei de evaluare în scopul ierarhizării programelor de studii este vizibilă în mod deosebit în cazul cercetării, evaluată prin intermediul a 20 de indicatori distincţi, adică dublu faţă de numărul indicatorilor avuţi în vedere de CNFIS pentru aceeaşi componentă. În funcţie de specificul domeniului fundamental, cele patru criterii au primit, de asemenea, ponderi diferite. De exemplu, pentru domeniile (şi deci programele de studii) încadrate în domeniul fundamental ştiinţe sociale, ponderile globale alocate celor patru criterii au fost următoarele:

- cercetare ştiinţifică – **50%**;
- predare/învăţare – **25%**;
- relaţia cu mediul extern – **20%;**
- capacitatea instituţională – **5%**.

Tabelul 4 prezintă structura criteriilor şi indicatorilor folosiţi în cadrul exerciţiului de evaluare în scopul ierarhizării programelor de studii în 2011, pentru domeniile aparţinând ştiinţelor sociale. După cum se poate observa, grila de evaluare este una foarte încărcată, însumând, în total, 67 de indicatori diferiţi[17].

[17] În realitate, însă, variabilele avute în vedere au fost chiar mai numeroase de atât, datorită modului de calculare a indicatorilor aferenţi criteriilor II, III şi IV care, în fiecare caz, reprezintă, de fapt, un raport a două variabile distincte. Astfel, pentru criteriile II, III şi IV, toate variabilele enumerate în coloana a treia a tabelului 4 sunt, conform distincţiilor făcute în ordinul ce detaliază metodologia, indicatori extensivi, adică mărimi absolute; acestea se împart la valorile unor alte variabile pentru a se produce indicatori intensivi, aceştia din urmă fiind cei ponderaţi cu valorile din ultima coloană a Tabelului 4. De pildă, la criteriul II, valoarea obţinută pentru „personal de bază în

Având în vedere faptul că cercetarea a constituit prin excelenţă elementul de referinţă în virtutea căruia s-au realizat atât clasificarea universităţilor, cât şi ierarhizarea programelor de studii, era de aşteptat ca grila de analiză realizată de Ministerul Educaţiei să aibă un grad mai ridicat de complexitate. Dincolo de această diferenţă, putem observa, însă, că în ambele cazuri indicatorii cu importanţa cea mai mare sunt cei referitori la rezultatele activităţii de cercetare (articole, cărţi şi alte tipuri de publicaţii ştiinţifice). Astfel, metodologia CNFIS evalua această componentă în 2011 prin apel la 3 subindicatori, iar ponderea cumulată a acestora la nivelul IC6 era de 50%, adică jumătate. În cazul metodologiei de ierarhizare a programelor de studii, rezultatele cercetării cuprindeau 11 indicatori diferiţi ce aveau o pondere cumulată de 75% la nivelul criteriului cercetare, adică trei sferturi. Cu alte cuvinte, 75% din 50% (adică 37,5%, mai mult de o treime) din scorul total obţinut de o universitate la nivelul unui program de studii este determinat de publicaţiile realizate de către cadrele didactice titulare în cadrul respectivului domeniu. Raportat la ponderile tuturor celorlaţi indicatori (inclusiv cei aparţinând altor criterii decât cercetarea), acesta este, fără îndoială, cel mai important dintre cei folosiţi. În privinţa celorlalţi indicatori utilizaţi cele două metodologii diferă una de alta destul de mult, fie prin faptul că urmăresc indicatori diferiţi, fie prin aceea că alocă alte ponderi unor indicatori similari. De pildă, numărul absolvenţilor de doctorat are o pondere de 6% în cazul CNFIS, dar de 13% în cazul metodologiei Ministerului; un alt exemplu este indicatorul referitor la finanţarea cercetării care are o pondere de

ultimul an (2010)" se împarte la valoarea obţinută pentru „personal total din ultimul an (2010)", iar valoare rezultată din acest raport (adică indicatorul intensiv) are o pondere de 10% în cadrul criteriului II; toate celelalte variabile aferente criteriilor II, III şi IV urmează o logică similară; din raţiuni de spaţiu nu am detaliat în Tabelul 4 şi variabilele la a căror valoare se împart cele ale indicatorilor din coloana a treia.

25% din IC6, dar de numai 10% în cadrul ierarhizării programelor de studii.

Tabelul 4. Criteriile, indicatorii, variabilele şi ponderile utilizate în cadrul evaluării în vederea ierarhizării programelor de studii pentru domeniul fundamental de ştiinţe sociale

Criteriu	Indicator	Variabile	Pondere
I. Cercetare (ponderea: 0,50)	Rezultatele din activitatea de cercetare ştiinţifică (ponderea: 0,75)	Scorul relativ de influenţă al articolelor ştiinţifice	0,21
		Publicaţii ISI în reviste cu factor de impact	0,17
		Publicaţii ISI în reviste fără factor de impact	0,06
		Publicaţii în reviste indexate BDI	0,06
		Publicaţii în reviste CNCSIS, categoria B	0,04
		ISI Proceedings	0,01
		Cărţi publicate la edituri internaţionale	0,20
		Cărţi publicate la edituri recunoscute CNCSIS	0,15
		Capitole internaţionale	0,05
		Capitole CNCSIS	0,03
		Inovaţii	0,02
	Asigurarea resurselor necesare activităţii de cercetare ştiinţifică (ponderea: 0,10)	Numărul de granturi obţinute de la organisme româneşti.	0,15
		Numărul de granturi internaţionale.	0,30
		Valoarea granturilor obţinute din surse româneşti	0,15
		Valoarea granturilor obţinute din surse internaţionale	0,30
		Valoarea altor proiecte de cercetare aplicată	0,10
	Recunoaştere internaţională (ponderea: 0,02)	Numărul de persoane în comitete editoriale jurnale Thomson Reuters Web of Knowledge (fost ISI)	0,70
		Numărul de persoane în comitete de organizare a conferinţelor Thomson Reuters Web of Knowledge (fost ISI)	0,30
	Programe doctorale (ponderea: 0,13)	Numărul de absolvenţi de doctorat în ultimii trei ani (2008 – 2010) raportat la personalul titular şi asociat în ultimii trei ani	0,50
		Numărul de absolvenţi de doctorat în ultimul an (2010) raportat la total absolvenţi în ultimul an	0,50

Criteriu	Indicator	Variabile	Pondere
II. Predare/ învățare(pondere: 0,25)		Personal de bază în ultimul an (2010)	0,10
		Personal total (de bază și asociat) în ultimul an (2010)	0,30
		Studenți înmatriculați în anul I de studiu la la licență, forma de zi în ultimii trei ani (2008 – 2010)	0,10
		Candidați înscriși la examenul de admitere la facultate în ultimul an (2010)	0,35
		Numărul de studenți înscriși la anul I de studiu la master în ultimul an (2010)	0,10
		Numărul de studenți înscriși la anul I de studiu la doctorat în ultimul an (2010)	0,05
III. Relația cu mediul extern (pondere: 0,20)	Relația cu domeniul economic (pondere: 0,20)	Venituri obținute din servicii și produse inovative în ultimii trei ani (2008-2010)	0,55
		Numărul de parteneriate cu sectorul de afaceri, nonprofit și organizațiile publice în ultimii cinci ani (2006-2010)	0,45
	Relația cu domeniul social (pondere: 0,05)	Numărul de studenți (licență și master) proveniți din medii dezavantajate în ultimii trei ani (2008-2010)	0,35
		Numărul de studenți maturi(licență și master) în ultimii trei ani (2008-2010)	0,30
		Numărulde studenți cu disabilități (licență și master) în ultimii trei ani (2008-2010)	0,35
	Dezvoltarea comunității (pondere: 0,45)	Numărul de programe de formare profesională în ultimii cinci ani (2006-2010)	0,30
		Numărulde conferințe, manifestații, activități de voluntariat și activități de dezvoltare comunitară în ultimul an (2010)	0,35
		Numărul de evenimente culturale sau artistice în ultimul an (2010)	0,35
	Internaționalizare (pondere: 0,30)	Număr de programe internaționale în ultimii cinci ani (2006-2010)	0,24
		Număr deprogrameînlimbistrăineîn ultimiicinci-ani (2006-2010)	0,16
		Mobilități studențești, outgoing, internaționale în ultimii trei ani (2008-2010)	0,09
		Mobilități studențești, incoming, internaționale în ultimii trei ani (2008-2010)	0,09
		Mobilități studențești, outgoing, România în ultimii trei ani (2008-2010)	0,06

Criteriu	Indicator	Variabile	Pondere
		Mobilități studențești, incoming, România în ultimii trei ani (2008-2010)	0,06
		Numărul de școli de vară la care au participat membri ai personalului în ultimii cinci ani (2006-2010)	0,09
		Mobilități ale personalului de predare și cercetare, incoming, în ultimii cinciani (2006-2010)	0,12
		Mobilităţi ale personalului de predare și cercetare, outgoing, în ultimii cinci ani (2006 – 2010)	0,09
IV. Capacitate instituțională (pondere: 0,05)	Indicator 1 (pondere: 0,34)	Venituri din sponsorizări	0,20
		Venituri totale	0,60
		Venituri din altesurse decât contractul instituţional cu MECTS	0,20
	Indicator 2 (pondere: 0,11)	Itemi ce compun biblioteca universității	0,35
		Cheltuieli pentru achiziţia de materiale ştiinţifice/ bibliografice	0,30
		Trafic de date	0,35
	Indicator 3 (pondere: 0,11)	Numărul de locuri în cantina/ cantinele universităţii	0,25
		Cămine	0,25
		Personal activități de secretariat	0,25
		Personal servicii medicale	0,25
	Indicator 4 (pondere: 0,11)	Săli pentru predare și cercetare	0,20
		Săli dotate cu videoproiector	0,25
		Bază sportivă	0,05
		Numărul total al calculatoarelor (PC) aflate în mod regulat la dispoziția studenților	0,50
	Indicator 5 (pondere: 0,11)	Birouri cadre didactice și de cercetare (suprafaţa totală)	0,10
		Personal de cercetare	0,35
		Cheltuieli pentru dotarea cu aparatură și echipamente	0,20
		Cheltuieli proprii pentru activități de cercetare	0,35
	Indicator 6 (pondere: 0,11)	Cadre didactice și de cercetare tinere	1
		Cheltuieli cu mobilitatea personalului	0,15
		Cheltuieli cu mobilitatea studenților	0,15

Criteriu	Indicator	Variabile	Pondere
	Indicator 7 (pondere: 0,11)	Personal pentru orientarea în carieră	0,15
		Personal pentru asistența studenților cu dizabilități	0,20
		Cheltuieli de formare profesională continuă	0,30

Sursa: OMECTS 5212/26.08.2011 (disponibil la http://www.edu.ro/index.php/articles/16066)

Pornind de la variabilele şi indicatorii detaliaţi în Tabelul 4, în 2011 s-a realizat ierarhizarea tuturor departamentelor care oferă programe de studii în toate universităţile acreditate. (E important de subliniat că, spre deosebire de ierarhizarea CNFIS, care privea numai universităţile de stat, cea realizată în 2011 priveşte şi toate programele de studii oferite de toate universităţile private acreditate). În fiecare din cele 60 de domenii de studii definite prin metodologia Ministerului, ierarhizarea s-a realizat în baza unui indice agregat a cărui valoare obţinută de fiecare universitate era raportată la valoarea cea mai mare obţinută de o universitate în cazul acelui domeniu (operaţia de normalizare). Încadrarea într-una dintre cele 5 clase de ierarhizare s-a făcut, în cazul fiecărei universităţi, prin raportarea indicelui său agregat la valoarea celui mai mare indice obţinut în cazul domeniului: pentru o valoare a indicelui propriu mai mare sau egală cu 73% din cel maxim obţinut, o universitate a fost încadrată în clasa A, pentru una ≥ 50% şi < 73% – în clasa B, ≥ 30% şi < 50% – clasa C, ≥ 10% şi < 30% – clasa D, <10% – clasa E.

Tabelul 5 prezintă rezultatele ierarhizării oficiale în domeniul ştiinţe politice. Dintr-un total de 23 de universităţi având departamente de ştiinţe politice (şi/sau relaţii internaţionale), putem observa că programele de studii a 5 universităţi s-au clasat în A, ceea ce înseamnă că indicele lor agregat a fost mai mare sau egal cu 73% din valoarea indicelui agregat al Universităţii „Babeş-Bolyai" din Cluj, care a avut cele mai bune rezultate în cadrul acestui domeniu. Doar patru universităţi au avut programe ierahizate în clasa

B, adică valoarea indicelui lor agregat al ierarhizării s-a situat între 50% și 73% din valoarea indicelui maxim – și așa mai departe pentru clasele C, D și E. Este important să menționăm că ierarhizarea oficială oferă doar poziționarea relativă a programelor de studii/departamentelor, nu și scorurile exacte (nici cele la nivel agregat – valoarea concretă a indicelui agregat al ierarhizării – nici cele pe componente). Dată fiind însă ponderea semnificativă a cercetării, precum și faptul că pe componenta educație indicatorii mai tuturor universităților sunt foarte apropiați (așa cum se poate constata cu ușurință comparând fie și sumar datele – publice – furnizate de universități), este foarte probabil ca rezultatele obținute de universități la nivelul acestei subcomponente să fie aproximativ similare cu cele obținute la nivel agregat.

4.3. O metodologie alternativă de ierarhizare

Rezultatele oficiale ale exercițiului de ierarhizare nu au furnizat în mod direct și un model privind ierarhizarea programelor de studii/departamentelor din punctul de vedere al cercetării științifice. Desigur, o ierarhizare în funcție de cercetare în lipsa datelor și calculelor concrete efectuate de Minister poate fi realizată pentru fiecare situație în parte pornind, pe de o parte, de la datele transmise de universități, și care sunt publice (deși într-un format puțin prietenos, ceea ce face foarte migăloasă încercarea de a merge pe această cale), pe de altă parte de la metodologia care este, de asemenea, publică[18].

[18] Faptul că Ministerul nu a oferit explicit aceste calcule a fost unul dintre aspectele contestate ale procesului de clasificare a universităților și de ierarhizare a programelor de studii. Una dintre universitățile publice – Universitatea „Ștefan cel Mare" din Suceava – a contestat în justiție ierarhizarea programelor de studii și una dintre consecințele cele mai importante ale acesteia: noul mecanism de finanțare bazat pe aceasta, implementat începând cu anul 2012.

Tabelul 5. Ierarhizarea oficială a programelor de studii în domeniul ştiinţe politice.

Universitate	Clasă
Universitatea „Babeș-Bolyai" din Cluj-Napoca	A
Universitatea de Vest din Timișoara	A
Şcoala Naţională de Studii Politice și Administrative din București	A
Universitatea din București	A
Universitatea din Craiova	A
Universitatea „Lucian Blaga" din Sibiu	B
Universitatea din Oradea	B
Universitatea „Ovidius" din Constanţa	B
Universitatea „Ștefan cel Mare" din Suceava	B
Universitatea „Constantin Brâncuși" din Târgu Jiu	C
Universitatea „Alexandru Ioan Cuza" din Iași	C
Universitatea „Danubius" din Galați	C
Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir" din București	D
Universitatea „Petre Andrei" din Iași	D
Universitatea „Hyperion" din București	D
Universitatea „Nicolae Titulescu" din București	D
Universitatea „Spiru Haret" din București	D
Universitatea „Andrei Şaguna" – Constanţa	E
Universitatea „Constantin Brâncoveanu" din Pitești	E
Universitatea de Vest „Vasile Goldiș" din Arad	E
Universitatea „Petru Maior" din Târgu Mureș	E
Universitatea din Pitești	E
Universitatea „Mihail Kogălniceanu" din Iași	E

Sursa: MECTS[19]

În momentul de față, procesul nu este încheiat. Vrem să subliniem însă că concluziile noastre nu depind în nici un fel de succesul sau eșecul acestor contestări. În acest capitol, noi analizăm metodologii diferite și rezultatele pe care le produc acestea, dar nu și politicile publice care pot fi legate de ele.

[19] Ierarhizarea programelor de studii organizate de universităţile acreditate din sistemul naţional de învăţământ, conform art. 193 din Legea educaţiei naţionale nr. 1/2011 şi prevederilor hotărârii Guvernului nr. 789/2011 privind

Dorim să propunem însă ca alternativă o metodologie simplificată de ierarhizare a programelor de studii[20] și, deci în mod derivat, a departamentelor de științe politice din universitățile românești. Dacă o asemenenea metodologie poate fi formulată, atunci putem trage o concluzie mai generală: în măsura în care metodologia alternativă produce rezultate similare cu cele oficiale, vom putea conchide că nu este neapărat nevoie de un număr foarte mare de indicatori pentru producerea unor rezultate pertinente, ci doar de câțiva cu un grad foarte mare de relevanță.

Tabelul 6 prezintă metodologia alternativă (și, așa cum se observă, foarte simplificată) de ierarhizare a departamentelor de științe politice, pe care o propunem în vederea analizei acestor departamente. Spre deosebire de metodologia oficială folosită în 2011, această metodologie alternativă este alcătuită din doar două criterii fundamentale:

- cercetare, măsurată prin intermediul a doar trei indicatori;
- educație, măsurată prin intermediul a 6 indicatori.

Ambele criterii au o pondere egală reprezentând jumătate din scorul total. (De notat totuși că indicatorul educație cuprinde subindicatori care privesc și relația universităților cu mediul extern și capacitatea lor instituțională).

În vederea evaluării cercetării, cel mai important dintre cei trei indicatori folosiți (cu ponderea cea mai semnificativă, de

aprobarea Metodologiei de evaluare în scopul clasificării universităților și ierarhizării progra-melor de studii, <http://chestionar.uefiscdi.ro/docs/programe_de_studii.pdf>

[20] Ținem să precizăm că scopul capitolului nu este însă acela de a reproduce ierarhizarea oficială prin intermediul metodologiei simplificate. Obiectivul articolului este, mai degrabă, acela de a vedea cum seturi diferite de indicatori pot sau nu produce ierarhizări similare. Mai exact, așa cum am precizat la începutul capitolului, miza este aceea de a vedea în ce măsură o metodologie semnificativ simplificată poate produce rezultate similare cu cele produse prin metodologia Ministerului.

77%) este indicele *g* succesiv raţional al departamentelor. Înainte de a explica mai detaliat în ce constă acest indice, trebuie făcută însă o precizare privind opţiunea pentru utilizarea lui în raport cu alte mecanisme de evaluare a cercetării. În momentul de faţă există cel puţin două abordări generale privind modul de cuantificare a performanţei ştiinţifice în cercetare: una dintre ele este cea bazată pe noţiuni de tipul factorului de impact, scorului de influenţă, scorului relativ de influenţă al revistelor ştiinţifice etc., abordare consacrată deja în ultimele câteva decenii în practica internaţională. Strategia noastră nu foloseşte însă această abordare, ci se concentrează pe o abordare alternativă mai recentă, bazată pe indici de tipul *h* şi *g*, care, deşi au o istorie mult mai scurtă, fiind inventaţi şi popularizaţi abia ulterior anului 2005, sunt totuşi din ce în ce mai influenţi, fiind incluşi (cel puţin indicele h) inclusiv în platformele Thomson Reuters şi Scopus. În măsura în care unul din obiectele de studiu substanţiale ale articolului de faţă este productivitatea ştiinţifică cumulată a unui grup de cercetători, considerăm că astfel de indici, prin logica lor duală (axată atât pe cantitatea de publicaţii, cât şi pe calitatea acestora reflectată în numărul de citări), constituie o măsură adecvată a productivităţii ştiinţifice[21].

În ceea ce priveşte indicele *g* succesiv raţional al departamentelor, acest indice reprezintă, în fapt, un indice *g* de ordinul doi, aplicat la nivelul departamentului în baza indicilor *g* de rangul întâi, corespunzători cadrelor didactice cu norma de bază ce alcătuiesc un departament. În formularea dată de Leo Egghe, cercetătorul care l-a introdus în literatură, **indicele *g*** al unui autor individual reprezintă „cel mai mare număr *g* de lucrări care împreună au

[21] Din păcate, nu este aici locul pentru a argumenta mai pe larg în favoarea acestei opţiuni metodologice.

primit g^2 sau mai multe citări"[22]. Prin urmare, **indicele *g* succesiv** reprezintă pur și simplu o extindere a ideii lui Egghe de la un nivel individual la unul colectiv. Conform definiției date de Richard Tol, care a dezvoltat ideea lui Egghe, un departament are un indice succesiv g_1 „dacă g_1 este cel mai mare număr, pentru care este adevărat că un departament are g_1 membri care au, în medie, o valoarea g de cel puțin g_1"[23]. Indicele ***g* succesiv rațional** reprezintă o extindere cu un grad ușor mai ridicat de complexitate, acesta fiind util, în special, în cazurile unde mai multe departamente au un indice g succesiv egal, între membrii acestuia existând totuși diferențe care, deși nu sunt suficient de mari încât să afecteze valoarea finală a indicelui g succesiv simplu, sunt totuși notabile. Indicele g succesiv rațional are tocmai menirea de a cuantifica, într-o manieră mai detaliată, rezultatele agregate la nivelul mai multor departamente, reprezentând o măsură cu o putere de discriminare mai mare[24].

Ceilalți doi indicatori folosiți în metodologia alternativă pentru evaluarea cercetării au ponderi reduse (10%, respectiv13%), identice însă cu cele folosite în cadrul exercițiului de ierarhizare oficial pentru indicatorii echivalenți. Pe de altă parte, și ponderea indicelui g-succesiv rațional este foarte apropiată de ponderea globală acordată, în cadrul metodologiei de ierarhizare a Ministerului, rezultatelor activității de cercetare (publicațiilor). Această ponderare,

---

[22] L. Egghe, „An Improvement of the h-Index: the g-Index", *ISSI Newsletter*, 2/1 (2006), p. 8.

[23] R. Tol, „A Rational, Successive G-Index Applied to Economics Departments in Ireland", *Journal of Informetrics*, 2/2 (2008), p. 151.

[24] Tol arată că din punct de vedere matematic, indicele g **succesiv** reprezintă soluția pentru formula $\max_{g_1} \sum_{i=1}^{g_1} g^i \geq g_1^2$, unde g^i se referă la membrii unui departament desemnați prin intermediul indicilor g de ordinul întâi (termenul g_1). Indicele *g* **succesiv rațional** reprezintă soluția pentru $g_1^{\Delta} = g_1 + \frac{\sum_{i=1}^{g_1+1} g^i - g_1^2}{(g_1+1)^2 - g_1^2}$, și este întotdeauna $\geq g_1$, dar $< g_1 + 1$.

foarte similară, permite un grad ridicat de comparabilitate între rezultatele obținute de Minister și cele obținute în urma aplicării metodologiei proprii.

Cel de-al doilea criteriu (educația) utilizat în cadrul metodologiei alternative cuprinde cei șase indicatori detaliați în Tabelul 6. Singurul care necesită explicații suplimentare este indicele de mărime a departamentului care nu se referă, propriu-zis, doar la numărul cadrelor didactice titulare ale unui departament, ci și la o anumită dimensiune a calității acestora, reprezentată prin gradul didactic (sau de cercetare). Astfel, pentru departmentele având cel puțin cinci profesori coordonatori de doctorat, valoarea acestui indice este 5. Pentru cele având cel puțin patru cadre cu titlul de profesor, valoarea este 4. Pentru departamentele cu cel puțin trei cadre didactice, având titlul cel puțin de conferențiar, valoarea indicelui de mărime a departamentuluieste 3; pentru cele cu cel puțin doi profesori, conferențiari sau lectori valoarea este 2, iar pentru celelalte cazuri 1. Întrucât articolul de față urmărește, cu precădere, dimensiunea de cercetare, nu vom insista mai mult pe indicatorii privind educația.

În vederea verificării empirice a metodologiei, aceasta a fost aplicată în cazul departamentelor de științe politice, iar rezultatele obținute au fost comparate cu cele oficiale prezentate în secțiunea anterioară în Tabelul 5. Pentru calcularea indicilor *g* ai membrilor individuali prima etapă a constat în identificarea acestora în baza datelor transmise de universități Agenției Române de Asigurare a Calității în Învățământul Superior (ARACIS). Întrucât datele acestea au fost raportate de universități la intervale diferite (unele fiind destul de vechi), ele au fost completate, de asemenea, cu informațiile disponibile pe paginile web ale universităților. Ulterior definitivării listelor de cadre didactice ce alcătuiesc departamentele de științe politice ale universităților, pentru fiecare membru al celor

22 de departamente studiate[25](545 în total) s-a extras indicele *g* individual prin intermediul programului *Publish or Perish,*[26] care calculează acest indice în mod automat, folosind ca referinţă baza de date a Google Scholar.[27]

Tabelul 6. Metodologie alternativă de ierarhizare a departamentelor.

Criteriu	Indicatori	Ponderi
Cercetare (pondere globală de 50%)	Indicele g-succesiv raţional al departamentului	0.77
	Raportul dintre numărul de proiecte de cercetare depuse și numărul membrilor departamentului	0.10
	Ponderea studenţilor doctoranzi în numărul total al studenţilor	0.13
Educaţie (pondere globală de 50%)	Indicele de mărime a departamentului	0.40
	Raportul dintre numărul de cadre didactice titulare cu normă de bază și numărul studenţilor	0.20
	Raportul dintre numărul studenţilor la master și numărul celor de la licenţă	0.10
	Ponderea studenţilor ERASMUS în totalul numărului de studenţi	0.10
	Calificativul ARACIS pentru programele de licenţă	0.10
	Calificativul ARACIS pentru universitate	0.10

Indicii *g* succesivi și succesivi raţionali pentru fiecare departament au fost apoi calculaţi manual. Pentru indicatorul referitor la

[25] Ierarhizarea oficială detaliată în Tabelul 5 prezintă 23 de departamente; cel care lipsește din studiul nostru este cel al Universităţii „Mihail Kogălniceanu" din Iași, care a fost exclus întrucât programul de studii în ştiinţe politice a fost desfiinţat, iar datele privind cadrele didactice aferente acestui domeniu nu au putut fi identificate.

[26] A.W. Harzing, Publish or Perish ,<http://www.harzing.com/pop.htm> (2007)

[27] Indicii *g* individuali au fost extraşi în baza informaţiilor complete: nu a fost specificat un interval pentru filtrarea publicaţiilor luate în considerare (de pildă ultimii 5 ani, sau 10) și nu au fost eliminate nici cazurile de autocitare sau publicaţiile în coautorat. Deși aceste chestiuni ridică anumite probleme metodologice, am considerat că ele sunt aleatoare și nu pot produce distorsiuni fundamentale ale rezultatelor. Astfel, am preferat un cadru relativ lax unuia foarte rigid întrucât scopul era compararea rezultatelor maximale obţinute în cazul cel mai favorabil tuturor membrilor departamentelor evaluate.

numărul de proiecte de cercetare depuse au fost avute în vedere datele Unității Executive pentru Finanțarea Învățământului Superior, a Cercetării, Dezvoltării și Inovării[28], privind următoarele tipuri de proiecte:

- proiecte de cercetare pentru stimularea constituirii de tinere echipe de cercetare independente;
- proiecte de cercetare postdoctorală;
- proiecte tip IDEI (cercetare exploratorie). Pentru al treilea indicator prin intermediul căruia este cuantificată dimensiunea de cercetare, precum și pentru o parte din cei prin care este măsurată performanța în cercetare, datele primare au fost extrase din cele raportate de universități în cadrul exercițiului de evaluare din 2011[29]. Nu în ultimul rând, datele privind calificativele și gradul de încredere acordate programelor individuale de studii și universităților la nivel agregat au fost obținute de la ARACIS.

În urma aplicării metodologiei pe datele obținute privind indicatorii detaliați anterior au fost produse două tipuri de scoruri intermediare (cel pentru cercetare și cel pentru educație) și unul final rezultat din însumarea acestora. În baza scorului final, conform intervalelor stabilite de metodologia Ministerului pentru delimitarea celor cinci clase valorice, departamentele de științe politice au fost ierarhizate conform informațiilor din **Tabelul 7**.

Comparația între rezultatele exercițiului oficial de ierarhizare și cele produse prin intermediul metodologiei alternative descrise mai sus relevă anumite similarități și mai multe diferențe. O primă constatare este aceea că doar patru dintre cele 22 de departamente

[28] UEFISCDI, <http://uefiscdi.gov.ro/Public/cat/568/FINANTARE-CDI.html>

[29] UEFISCDI, <http://chestionar.uefiscdi.ro/public5/index.php?page=punivlist>

s-au încadrat în aceeași clasă valorică în ambele ierarhizări, mai exact, toate cele trei departamente clasate de metodologia alternativă în A – „Babeș-Bolyai" din Cluj-Napoca, SNSPA București, Universitatea din București – și „Alexandru Ioan Cuza" din Iași clasat în C. În cazul celorlalte 18 departamente, 10 au obținut rezultate mai bune prin metodologia alternativă, iar celelalte 8 rezultate mai slabe. În majoritatea cazurilor, natura acestor schimbări este însă una incrementală, departamentele urcând sau coborând cu o singură clasă. Există însă și unele cazuri în care discrepanțele sunt mai mari, anumite departamente urcând în ierarhie cu 2 clase, iar altele coborând cu două clase. O a doua constatare semnificativă este aceea că, spre deosebire de ierarhizarea oficială, în care distribuția pe clase avea un grad destul de ridicat de variație, în cazul ierarhizării alternative avem de-a face cu o polarizare pronunțată: doar trei departamente se clasează în A, iar unul singur în B. Cele mai multe departamente (15) se află în clasa C, însemnând că scorul lor total raportat la cel mai mare scor obținut reprezintă mai puțin de 50%, iar alte 3 departamente seaflă în D.

În punctul acesta trebuie notată a altă diferență vizibilă între cele două ierarhizări: cea alternativă nu a produs în cazul niciunui departament scoruri care să permită încadrarea în clasa E, aceasta neexistând propriu-zis în contextul rezultatelor agregate ale metodologiei alternative. Această situație se explică însă prin aceea că metodologia oficială a depunctat puternic anumite departamente (de exemplu, cele care aveau mai puțin de cinci cadre didactice, sau cele din universități neevaluate instituțional de ARACIS); cum noi nu am procedat astfel, departamentele respective au obținut un scor îndeajuns de ridicat, încât să poată fi încadrate în clasa D.

Dincolo de situația globală este interesant de văzut modul în care se raportează departamentele unul la celălalt, din punctul de vedere al celor două componente distincte ale metodologiei

alternative – educaţie şi cercetare. Aceste informaţii sunt prezentate în ultimele patru coloane ale Tabelului 7. Pentru a obţine aceste ierarhizări distincte la nivelul celor două subcomponente am procedat în aceeaşi manieră folosită de metodologia oficială la nivel agregat, anume am raportat scorurile individuale atât pentru educaţie, cât şi pentru cercetare la cel mai mare scor obţinut pentru respectiva dimensiune şi, în funcţie de rezultate, am încadrat fiecare departament în clasa corespunzătoare intervalului în care s-a situat scorul propriu. Pentru educaţie, toate scorurile au fost raportate la cel al SNSPA (1.302), iar pentru cercetare la cel al Universităţii „Babeş-Bolyai" (4.054). Astfel, pentru componenta de educaţie se observă următoarea repartizare: 8 dintre cele 22 de departamente se situează în clasa A, 13 în clasa B şi unul singur în clasa C. Principala concluzie ce poate fi desprinsă din aceste date este aceea că din punctul de vedere al educaţiei aproape toate departamentele au rezultate foarte bune sau bune, iar diferenţele dintre acestea sunt în bună măsură neglijabile. Prin urmare, la nivelul educaţiei putem vorbi despre o anumită uniformitate pozitivă.

Tabelul 7. Ierarhizarea alternativă a departamentelor de ştiinţe politice.

	Departament	Clasă ierarhizare oficială	Clasă ierarhizare alternativă	Scor total	Scor educaţie	Clasă educaţie	Scor cercetare	Clasă cercetare
1	„Babeș-Bolyai"	A	A	5.329	1.274	A	4.054	A
2	SNSPA București	A	A	4.924	1.302	A	3.622	A
3	Universitatea din București	A	A	4.310	1.268	A	3.042	A
4	„Nicolae Titulescu"	D	B	2.957	1.027	A	1.930	C
5	Universitatea din Oradea	B	C	2.578	1.034	A	1.544	C
6	„Lucian Blaga"	B	C	2.239	0.913	B	1.326	C
7	„Ștefan cel Mare"	B	C	2.195	1.032	A	1.163	D

	Departament	Clasă ierarhizare oficială	Clasă ierarhizare alternativă	Scor total	Scor educație	Clasă educație	Scor cercetare	Clasă cercetare
8	„Petru Maior"	E	C	2.152	0.832	B	1.320	C
9	„Alexandru Ioan Cuza"	C	C	2.069	0.853	B	1.216	D
10	Universitatea din Craiova	A	C	1.994	1.067	A	0.927	D
11	„Petre Andrei"	D	C	1.958	0.803	B	1.155	D
12	„Dimitrie Cantemir"	D	C	1.930	1.083	A	0.847	D
13	„Spiru Haret"	D	C	1.850	0.926	B	0.924	D
14	Universitatea de Vest	A	C	1.783	0.859	B	0.924	D
15	„Andrei Șaguna"	E	C	1.716	0.792	B	0.924	D
16	„Hyperion"	D	C	1.700	0.930	B	0.770	D
17	„Vasile Goldiș"	E	C	1.685	0.834	B	0.851	D
18	„Constantin Brâncoveanu"	E	C	1.635	0.865	B	0.770	D
19	„Ovidius"	B	C	1.622	0.852	B	0.770	D
20	„Constantin Brâncuși"	C	D	1.579	0.809	B	0.770	D
21	Universitatea din Pitești	E	D	1.169	0.784	B	0.385	E
22	„Danubius"	C	D	0.911	0.526	C	0.385	E

Sub aspectul cercetării lucrurile stau însă fundamental diferit: doar trei departamente se încadrează în clasa A (aceleași clasate în A și prin intermediului scorului agregat), iar niciun departament nu se situează în B. Mai departe, doar 5 alte departamente se situează în clasa C, iar cele mai multe (12 din 22) se încadrează în clasa D. De asemenea, spre deosebire de situația globală și cea la nivelul componentei de educație, în cazul cercetării există și două departamente clasate în E, însemnând că rezultatul lor total obținut pe componenta de cercetare reprezintă mai puțin de 10% din cel mai bun rezultat obținut pentru această componentă. Comparată cu ierarhizarea în baza educației, situația din punctul de vedere al cercetării indică mai degrabă o uniformitate negativă: cu excepția

primelor trei departamente clasate în A, toate celelalte au rezultate relativ slabe sau foarte slabe, scorul lor reprezentând mai puţin de jumătate în raport cu cel mai bun scor obţinut.

Având în vedere concluziile privind ierarhizările distincte pe subcomponente, un aspect important relevat de informaţiile din Tabelul 7 este corelaţia foarte mare între scorurile totale obţinute de fiecare departament şi scorurile obţinute la nivelul componentei de cercetare. Astfel, analiza statistică adatelor indică o corelaţie aproape perfectă de 0.99[30] între scorurile finale şi cele intermediare obţinute doar pe componenta de cercetare. Analiza similară a scorurilor pentru educaţie, raportate la cele totale, indică şi ea o corelaţie destul de mare (0.87), dar în acelaşi timp mai puţin sigură[31]. Întrucât ponderile globale asociate atât educaţiei, cât şi cercetării sunt identice (50%) în cadrul metodologiei alternative, rezultatele corelaţiilor indică faptul că cercetarea este un predictor mult mai bun decât educaţia pentru scorul total obţinut de un departament şi, prin urmare, pentru rezultatele agregate ale ierarhizării globale. Cu alte cuvinte, diferenţierea realizată la nivelul ierarhizării agregate nu se datorează atât educaţiei, unde am văzut deja că există o uniformitate pozitivă destul de ridicată, cât performanţei în cercetare, unde rezultatele sunt mai variate.

Revenind la analiza cercetării, trebuie notat că scorurile obţinute pentru această dimensiune au fost determinate în cea mai mare parte de indicele *g* succesiv raţional al departamentelor. Acest lucru este o consecinţă firească a ponderii foarte mari alocate acestui indicator, însă merită notate performanţele individuale obţinute de către departamente pentru a vedea imaginea generală a situării acestor departamente, din punctul de vedere al rezultatelor concrete ale cercetării. Astfel, dintre cele 22 de departamente, doar

[30] $p < 2.2e\text{-}16$, intervale de încredere (95%) între 0.989 şi 0.998

[31] $p = 1.307e\text{-}07$, intervale de încredere (95%) între 0.710 şi 0.945

primele trei au avut indici mai mari de 7 („Babeș-Bolyai" – 10.47; SNSPA – 9.36; Universitatea din București – 7.88). Departamentul Universității „Nicolae Titulescu" a obținut un indice de 5, cel al Universității din Oradea unul de 4, dar toate celelalte departamente (17 în total) au avut indici cuprinși între 3.42 și 1. Dintre acestea 17, 14 au obținut indici cu valori egale sau mai mici de 3. Cu alte cuvinte, în cazul acestor departamente există cel mult 3 membri ale căror lucrări științifice au fost citate, în medie, de câte 3 ori fiecare. Valorile indicelui *g* succesiv rațional indică, prin urmare, și ele un grad ridicat de uniformitate, cu excepția primelor departamente pentru care diferențele în raport cu media sunt vizibile.

4.4. Concluzii

Ierarhizarea universităților în funcție de nivelul performanței în cercetare se poate face ținând cont de mai multe tipuri de indicatori. Dintre aceștia, numărul și calitatea publicațiilor reprezintă cel mai important element supus evaluării. Acest lucru este vizibil atât în cadrul metodologiei CNFIS pentru alocarea finanțării de bază prin intermediul indicatorilor de calitate, cât și în cazul metodologiei oficiale prin care s-a realizat ierarhizarea programelor de studii ale universităților în anul 2011. Având în vedere relevanța foarte ridicată a acestui indicator, metodologia alternativă descrisă și folosită în lucrare a fost construită prioritar în jurul unui indicator sintetic privind rezultatele de cercetare, indicele *g* succesiv rațional, care reprezintă atât o dimensiune cantitativă, cât și una calitativă a rezultatelor agregate ale membrilor unui departament. Ierarhizarea alternativă globală produsă prin intermediul acestei metodologii arată o polarizare semnificativă la nivelul departamentelor de științe politice și relații internaționale: doar 3 departamente sunt clasate în A, iar foarte multe în C și D. Ierarhizarea mai particulară pe

componenta de cercetare a departamentelor arată, însă, o polarizare şi mai accentuată: din cele 22 de departamente doar 3 se clasează în A, puţine în C, iar cele mai multe în D şi E. Întrucât numărul şi calitatea publicaţiilor reprezintă elementul central al metodologiei alternative, concluzia principală ce se poate desprinde din această ierarhie este că majoritatea departamentelor de ştiinţe politice şi relaţii internaţionale au rezultate modeste din punctul de vedere al cercetării. Pe de altă parte, majoritatea universităţilor par să aibă o cultură centrată mai degrabă pe educaţie (pentru care rezultatele obţinute sunt într-o mare măsură similare) decât pe cercetare.

Referințe bibliografice

Leo Egghe, *An Improvement of the h-Index: the g-Index*, ISSI Newsletter, 2/1 (2006).

A.W. Harzing, *Publish or Perish*, http://www.harzing.com/pop.htm> (2007).

Richard Tol, *A Rational, Successive G-Index Applied to Economics Departments in Ireland*, Journal of Informetrics, 2/2 (2008).

http://www.ancs.ro/ro/articol/2662/sistemul-de-cercetare-general-introduction

http://chestionar.uefiscdi.ro/docs/programe_de_studii.pdf.

http://chestionar.uefiscdi.ro/public5/index.php?page=punivlist.

http://www.cnfis.ro/fb2011/MetodologieFB2011.pdf.

http://www.cnfis.ro/fb99-02/repartizare%20FB%202002.pdf.

http://www.ecs-univ.ro/UserFiles/File/Metodologie%20Generala%20de%20Evaluare(3).pdf

http://www.edu.ro/index.php/articles/16066.

http://uefiscdi.gov.ro/Public/cat/568/FINANTARE-CDI.htm.

Capitolul 5
Cât de înțelept sunt cheltuiți banii? Subvențiile pentru studenți în România

Viorel Proteasa, Adrian Miroiu

5.1. Introducere

Analizele comparative internaționale[1] prezintă România drept o țară care are probleme atât în ceea ce privește calitatea, cât și echitatea în învățământul superior. În același timp România este printre cele mai sărace țări ale Uniunii Europene și investește în educație puține procente din PIB, comparativ cu alte țări europene. Suprapunând cele două imagini, apare întrebarea: cât de eficient sunt cheltuiți puținii bani disponibili pentru învățământul superior în România? În acest capitol vom discuta aspecte legate de eficiența cheltuirii unei părți însemnate din bugetul învățământului superior, dintr-o perspectivă construită pe baza dihotomiei calitate-echitate, avansată în diferite rapoarte (Salmi și Hauptman 2006, 92, Vlăsceanu și Dima 2000, 9).

Capitolul este organizat după cum urmează: în prima parte discutăm criteriile după care sunt distribuite subvențiile către

[1] Un exemplu în acest sens este CNFIS (2014, 38-42).

studenți, dintr-o perspectivă istorică; în cea de a doua parte ne aplecăm asupra caracteristicilor studenților care beneficiază de aceste subvenții, dintr-o perspectivă statistică. În secțiunea concluziilor argumentăm că prezentul context este mai favorabil acceptării unei politici de sprijinire a studenților pe criterii echilibrate în ceea ce privește orientarea spre calitate și cea spre echitate, comparativ cu climatul de la sfârșitul anilor '90, când a fost respinsă o inițiativă în acest sens.

5.2. Distribuirea subvențiilor către studenți: starea de fapt și perspective evolutive

Schimbarea regimului politic și economic din 1989-1990 a marcat un punct de turnură pentru învățământul superior românesc, ca și pentru întreaga societate. În prima perioadă a anilor '90, universitățile de stat românești au evoluat[2] în contextul unor aranjamente instituționale relativ similare celor din perioada anterioară. Funcționarea lor a fost în continuare finanțată de stat, iar studenții au beneficiat de învățământ superior gratuit, dar la o scară mult inferioară cererii. Concurența pe locurile de intrare la programe de studiu de medicină, drept, socio-umane sau administrarea afacerilor era între 5 și 15 candidați pe loc, în timp ce proporția celor cu studii superioare în populația națională continua să fie printre cele mai mici din Europa. În paralel au apărut universitățile private, care nu au beneficiat de finanțare de la bugetul de stat și au înmatriculat studenți plătitori de taxă. În contextul în care universitățile de stat nu au satisfăcut decât în măsură insuficientă cererea de învățământ superior, universitățile private au proliferat. Aceste aranjamente s-au perpetuat relativ

[2] Această scurtă retrospectivă este bazată pe informațiile factuale furnizate de Miroiu și Vlăsceanu (2012).

neschimbate până în anul 1998, când universitățile de stat au început să înmatriculeze studenți plătitori de taxă, în plus față de cei „bugetați".

Potrivit statisticii oficiale (INS 2015), înmatriculările în învățământul superior[3] s-au înscris pe o traiectorie accentuat ascendentă încă din prima parte a anilor '90, au atins maximul istoric în anul universitar 2007-2008, în anii ulteriori tendința fiind una pronunțat descendentă. Înmatriculările au atins în anul universitar 2011-2012 doar 60% din cele din anul universitar 2007/2008, iar cea mai mare scădere a numărului de înmatriculări a fost înregistrată de universitățile private[4]: înmatriculările în universitățile private au scăzut cu 65% între 2008 și 2012 (CNFIS 2013, 18). Evoluția ratelor de participare în cohorta cu vârsta cuprinsă între 19 și 24 de ani este similară cu cea a înmatriculărilor. Expansiunea învățământului superior nu a fost însoțită de o creștere proporțională a finanțării, astfel că mai mulți autori avertizează asupra „sub-finanțării cronice" din această perioadă: între 2003 și 2011, fondurile alocate acoperirii costurilor de școlarizare a studenților subvenționați din bugetul public au crescut în termeni reali doar cu 5% (CNFIS 2013).

Începând cu anii '90, studenții au beneficiat de facilități de diferite tipuri subvenționate din bugetul public: granturi de studii – încetățenite cu numele de „locuri la buget" –, burse, locuri în

[3] Potrivit raportului CNFIS (2013, 8), o statistică exactă a studenților fizici din România nu a fost niciodată compilată; datele existente cuantifică înmatriculările. Cum un student poate urma concomitent mai multe programe de studiu, unui student fizic îi pot corespunde mai multe înmatriculări, de aceea, în teorie, numărul studenților fizici este mai mic decât cel al înmatriculărilor.

[4] Scăderea înmatriculărilor a fost determinată în mare parte de evoluția Universității «Spiru Haret». În perioada la care facem referire, Universitatea «Spiru Haret» a instituit (cu mare întârziere) măsurile de asigurare a calității impuse de legislație și a scăzut dramatic numărul de studenți înmatriculați.

cămine, cantine, reduceri la transportul public, asistență medicală gratuită, pachete turistice, reduceri la instituții culturale publice (ex. muzee). Studenții din universitățile private beneficiază de o parte dintre facilitățile studenților de la universitățile de stat; dintre beneficiile studenților de la universitățile private enumerăm: reduceri la transportul public, asistență medicală gratuită, pachete turistice și reduceri la instituții culturale publice.

Vlăsceanu și Dima (2000, 8-9) vorbesc de o extindere a beneficiilor pentru studenți în anii '90, însă numeroasele facilități acordate studenților și plătite din bugetul public sunt o trăsătură caracteristică a învățământului superior din întreaga perioadă postbelică. Legea educației din 1968 a instituit majoritatea acestor facilități ca instrumente de sprijin pentru studenți, în vederea exercitării dreptului cetățenesc la educație (vezi Legea Educației din 1968, Art. 8); existența acestor facilități este însă mai veche, având uneori justificări diferite în raport cu echitatea și meritul.

Între facilitățile enumerate anterior, unele au caracter universal, la care au dreptul toți studenții (de ex. asistență medicală gratuită), în timp ce altele sunt distribuite doar unei părți a populației de studenți, în baza unor criterii specifice (de ex. bursele). Aceastea din urmă sunt relevante pentru discuția noastră, întrucât configurația criteriilor de distribuire poate denota orientarea spre echitate sau spre merit a politicilor respective. Distincția dintre cele două categorii menționate anterior nu este tot timpul evidentă. În cazurile în care cererea depășește capacitatea bugetului public de subvenționare, facilităților care au fost multă vreme universale le sunt impuse criterii distributive. Un exemplu în acest sens sunt reducerile la transportul public urban[5], care au caracter universal în

[5] Guvernul subvenționează 50% din costuri, la care se adaugă de multe ori contribuția administrațiilor locale, astfel încât în unele cazuri reducerea ajunge la 100%.

general, dar care au fost distribuite de unele uninversități pe bază de criterii de departajare, decizie motivată de insuficiența subvențiilor de la bugetul public[6].

În acest capitol vom discuta doar granturile de studii[7], bursele și facilitățile de cazare în cămine studențești. Cumulat, aceste forme de sprijin pentru studenți reprezintă o parte însemnată a fondurilor publice pentru învățământul superior, iar distribuirea lor se face pe criterii formalizate în legislație și regulamente oficiale. Partea empirică a primei părți a capitolului se bazează pe analiza documentelor oficiale și pe evidențele factuale prezentate în Salmi, Hâj și Alexe (2015).

5.3. Echitate și calitate: clarificări conceptuale

Considerente legate de echitate și calitate sunt de multe ori incluse în retorica documentelor oficiale. Pot părea concepte intuitive, dar înțelegera lor nu este unitară, iar necesitatea unor clarificări nu ține doar de exigențele academice: după cum argumentează Marginson (2011), înțelegeri diferite ale conceptului de echitate pot corespunde unor reprezentări diferite ale politicilor educaționale. Legea care reglementează învățământul superior din România enumeră echitatea și calitatea între principiile sale, chiar

[6] Pentru exemplificare, vezi articolele jurnalistice http://adevarul.ro/locale/iasi/principiu-universitar-iasi-taxe-mai-mari-avantaje-mai-putine-1_50abe15c7c42d5a66381bd53/index.html sau http://ziuadecj.realitatea.net/administratie/esti-student-si-ramai-peste-vara-in-cluj-platesti-transportul-din-banii-tai--114742.html.

[7] Legea Educației Naționale din 2011 instituie finanțarea costurilor de școlarizare prin grant multi-anual. La data redactării acestui articol, granturile de studii multi-anuale sunt utilizate doar pentru finanțarea programelor doctorale. În acest capitol vom utiliza termenul «grant» și pentru programele de licență și masterat, pentru a ne referi la costurile de școlarizare acoperite din subvenții pentru studenții «bugetați».

printre primele puncte (LEN 1/2011, Art. 3, a. şi b.). Echitatea este definită ca acces non-discrimintoriu la educaţie. Discriminarea este înţeleasă în sensul ei negativ, dar trebuie notat că legea deschide posibilitatea acţiunilor afirmative. Calitatea este definită în raport cu standarde naţionale şi internaţionale. Legea face referire şi la excelenţă şi rezultate excepţionale, în ideea stimulării acestora (ex: Art. 12(3), 223(10)).

În acest capitol vom considera un instrument de finanţare ca fiind orientat spre calitate dacă tiparul distributiv asociat acestuia este dominat de o logică a meritului. Ne asumăm faptul că această prezumţie poate părea insuficient fundamentată; opţiunea noastră este motivată în primul rând din considerente de acceptare în comunitatea de politici a acestei relaţii cauzale dintre calitate şi recompensarea meritului. Un exemplu influent şi grăitor în acest sens este schema avansată de Salmi şi Hauptman (2006, 92). De altfel, şi legislaţia românească avansează o astfel de relaţie, în paragrafele referitoare la burse (Art. 223(10)). În concluzie, nu construim conceptul plecând de la prezumţia că distribuirea resurselor pe criterii de merit duce către un învăţământ de calitate, ci de la aceea că o astfel de cauzalitate este larg acceptată între decidenţii de politici din România.

În ceea ce priveşte echitatea, vom considera că un instrument de finanţare este orientat spre aceasta dacă tiparul distributiv este sensibil la caracteristici ale indivizilor care reprezintă inegalităţi structurale în învăţământul superior românesc[8]. Concret, Legea Educaţiei Naţionale stabileşte o serie de grupuri sociale care vor beneficia de tratament preferenţial: orfanii, tinerii din centrele de

[8] Considerăm că această înţelegere a echităţii este similară cu modul în care este înţeles acest termen în politicile Comisiei Europene, potrivit celor susţinute de Bevc şi Uršič (2008) şi cele ale Organizaţiei pentru Cooperare şi Dezvoltare Economică , potrivit celor susţinute de Field, Kuczera şi Pont (2007), chiar dacă terminologia nu este identică.

plasament, etnicii români din străinătate, etnici roma, absolvenţii de învăţământ superior din mediul rural şi din oraşe mici (mai puţin de 10.000 de locuitori) (LEN 1/2011, art. 205, pt. 2,4, and 6).

5.4. Datele și metodologia

Datele analizate în acest capitol provin din mai multe surse. Datele referitoare la granturile de studii sunt preluate din baza de date a Consiliului Naţional pentru Finanţarea Învăţământului Superior[9] (CNFIS) şi acoperă întreaga populaţie, adică înmatriculările. Pentru analiza distribuirii burselor şi a facilităţilor de cazare în cămine studenţeşti am prelucrat date din sondajul de opinie de tip panel aplicat în 2009, 2010 şi 2011 pentru elaborarea „barometrului calităţii", al Agenţiei Române pentru Asigurarea Calităţii în Învăţământul Superior[10] (ARACIS) (Păunescu, Vlăsceanu şi Miroiu 2011, Vlăsceanu et al. 2011). Sursele altor date utilizate sunt indicate în text. În ceea ce priveşte aspectele metodologice, am considerat suficient să ne rezumăm la prelucrări larg accesibile – analiza univariată, testul chi-pătrat şi analiză reziduală. Eşantionul analizat este reprezentativ, potrivit aspectelor metodologice prezentate de Voicu (2011).

Unde a fost posibil ne-am raportat în discutarea estimărilor la rezultatele unui chestionar aplicat în anul 2000 pe un eşantion reprezentativ format din studenţi la studii universitare, în universităţi de stat şi private (Vlăsceanu şi Dima 2000, 63-65). Trebuie precizat de la început că cele două eşantioane nu sunt comparabile în sensul strict, de altfel structura studenţiei s-a schimbat între cele două momente. Eşantionul din 2000 cuprinde studenţi la studii „universitare", în timp ce eşantionul din 2009-2011 este format din studenţi

[9] http://www.cnfis.ro/

[10] http://www.aracis.ro/

la licență și la master (cicluri Bologna). Cu toate acestea există argumente care susțin corespondența dintre cele două eșantioane: licența pre-Bologna a fost echivalată în general cu nivelul masteral, în timp ce proporția studenților la calificările superioare licenței din anii 2000 – cursurile post-universitare, este considerabil mai mică decât cea a studenților de la master din anii 2009-2010, după cum se poate vedea în tabelul de mai jos:

Tabelul 1: Populația de studenți la licență, master și total (2009-2011) și studenți la studii universitare, postuniversitare și total

Anul universitar	Total studenți la licență și masterat (2009-2010)/ Total studenți la studii universitare și post universitare (1999-2000)	Studenți la licență (%)	Studenți la master/ postuniversitar (%)
1999-2000	463.507	98%	2%
2010-2011	816.228	85%	15%

Sursa datelor: CNFIS

5.5. Granturile de studii

Studenții din România de după 1990 pot fi împărțiți în două categorii: cei ale căror costuri de școlarizare sunt subvenționate de stat și cei care își acoperă singuri costurile de școlarizare, prin plata taxelor. Pentru prima categorie s-a încetățenit denumirea de „studenți bugetați", în timp ce cea de a doua categorie este cunoscută drept „studenți cu taxă". Statul nu finanțează univerisitățile private, deci acolo ar trebui să găsim studenți „cu taxă". În universitățile de stat avem atât studenți „cu taxă", cât mai ales „bugetați" – beneficiari de granturi de studii, potrivit terminologiei noastre sau ocupanți ai „locurilor bugetate" în jargonul administrativ universitar. În teorie, studenții beneficiari ai granturilor de studii nu contribuie la acoperirea costurilor de școlarizare. În practică și studenții

din această categorie contribuie la bugetul universităților prin plata așa numitelor „taxe administrative"[11] – pe care le vom exclude din discuția din acest capitol din rațiuni de concentrare a demersului analitic. Subliniem faptul că în România nu există, potrivit reglementărilor naționale prezente și trecute, categorii intermediare de studenți, care să își acopere parțial costurile de școlarizare și să beneficieze de o formă de subvenționare a unei părți din costurile de studenție. S-a încercat instituirea unor credite subvenționate de către stat, destinate studenților, dar, deși structura guvernamentală care gestionează acest instrument financiar există pe hârtie (vezi OG 5/2009), în realitate sistemul nu funcționează.

Valoarea grantului de studiu este calculată de Consiliul Național pentru Finanțarea Învățământului Superior (CNFIS), agenția tampon responsabilă de elaborarea politicilor de finanțare, pe baza unei formule complexe care ia în considerare domeniul în care este organizat programul de studii, ciclul de studii, limba de predare, precum și aspecte ale calității[12] programului de studii organizat de universități, începând cu 2003 (Miroiu și Vlăsceanu 2012, 795-800; CNFIS 2014). Fiecărui program de studii îi este alocat un anumit număr de granturi de studii – „locuri bugetate". Universitățile, care pot decide în virtutea autonomiei universitare în privința cerințelor și procedurile de admitere la studii universitare, distribuie „locurile bugetate" pentru studenții de anul întâi în baza rezultatelor

[11] Datele colectate de Alianța Națională a Organizațiilor Studențești din România indică faptul că valoarea taxelor cu caracter administrativ variază amplu între universități, dar în general sunt considerabil mai mici decât taxele de școlarizare. Cu toate acestea, autorii raportului la care facem referire le numesc „taxe ascunse" (ANOSR 2010).

[12] În perioada 2003- 2011, metodologiile de finanțare au luat în calcul aspectele calitative prin așa numiții «indicatori de calitate», discutați în detaliu în Vîiu și Miroiu (2015). Ulterior, aspectele calitative au fost integrate în finanțare prin intermediul ierarhizării domeniilor disciplinare instituite prin LEN 1/2011 (CNFIS 2013, 2014).

examenului de intrare la facultate (OM 3165/2015). Distribuirea granturilor de studii pentru anii mai mari nu este reglementată, însă norma este că acestea sunt apropriate în baza rezultatelor din anul universitar anterior. Fac excepţie locurile pentru studenţii romi şi cei din Republica Moldova. În mod excepţional, distribuirea granturilor de studii prezintă aspecte de acţiune afirmativă[13], sprijinind studenţii aparţinând categoriilor sociale considerate defavorizate. Un exemplu în acest sens ar fi Universitatea Tehnică din Cluj, unde reglementările universitare prevăd că studenţii „cazuri sociale" [14] îşi păstrează grantul indiferent de media obţinută, cu condiţia să acumuleze suficiente credite ECTS pentru a promova anul (UTCN 2012).

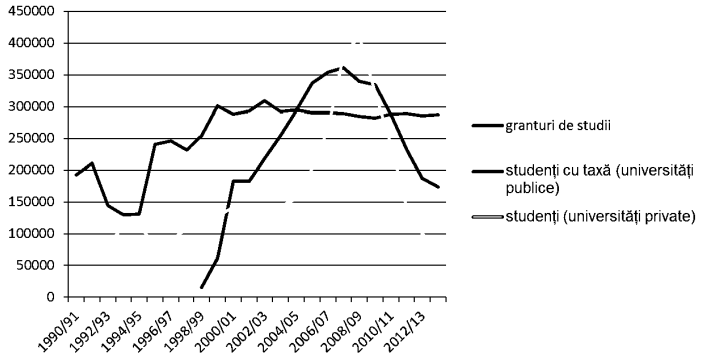
O perspectivă cantitativă asupra evoluţiei granturilor de studii în România postdecembristă este oferită de datele CNFIS: numărul de granturi de studii a crescut la aproape dublu în anii '90, înscriindu-se ulterior pe o traiectorie relativ plată, cu două maxime, înregistrate pentru anii universitari 1999/00 şi 2002/03. Ulterior datele manifestă o traiectorie uşor descendentă, valorile rămânând în continuare mari. Evoluţia numărului studenţilor din universităţile de stat care nu beneficiază de granturi de studii şi care în mod normal ar trebui să fie plătitori de taxă are alură de parabolă, cu valoarea maximă atinsă în anul universitar 2007/08. Cele două curbe se intersectează de două ori, prima dată în dreptul anului universitar 2004/05, a doua oară în anul 2010/11. Raportul CNFIS

[13] Conceptul de acţiune afirmativă este prezentat în detaliu în Miroiu (2009).

[14] Studenţii sunt consideraţi «cazuri sociale» dacă îndeplinesc una dintre urmmătoarele condiţii: (1) sunt orfani sau provin din centrele de plasament; (2) provin din familii monoparentale şi au un venit pe membru de familie sub salariul minim pe economie; (3) provin din familii cu mai mult de un copil cuprins în formele de învăţământ gestionate de stat şi au un venit pe membru al familiei sub salariul minim pe economie.

atrage atenția exact asupra acestui fapt și anume că numărul granturilor de studii a crescut odată cu expansiunea înmatriculărilor în universitățile publice, dar nu a scăzut odată cu contracția acestora (CNFIS 2013, 47). Continuând linia de argumentație a CNFIS, ne întrebăm în ce măsură subvenționarea costurilor de școlarizare prin granturi de studii reprezintă o politică asumată, orientată spre merit sau echitate și în ce măsură reflectă echilibre politice anterioare.

Figura 1: Evoluția numărului de granturi de studiu și a numărului de studenți plătitori de taxă în universitățile de stat (1990-2013)



Surse: CNFIS și Ministerul Educației

Pentru a răspunde la întrebarea avansată anterior am detașat analitic calitatea de student, distribuită în baza admiterii organizate de universități și a regulamentelor de trecere în anii superiori, de calitatea de beneficiar al unui grant de studii, distribuită în baza reglementărilor ministeriale și universitare. Punctul de plecare al demersului analitic îl reprezintă anul 1990, când, moștenire a guvernării comuniste, admiterea la studii universitare și distribuirea granturilor de studii erau perfect aliniate, în absența studenților plătitori de taxă și în contextul în care universitățile de stat nu puteau satisface cererea de învățământ superior.

Studenţii plătitori de taxă au apărut în mediul universitar românesc în 1990, odată cu primele universităţi private, care au proliferat într-un climat în care activitatea lor nu era reglementată (Reisz 1997). În 1993 este adoptată o legislaţie[15] care permite universităţilor de stat să înmatriculeze studenţi plătitori de taxă în plus faţă de cei ale căror costuri de şcolarizare erau subvenţionate de stat, ceea ce a generat o dezbatere în spaţiul public. S-a argumentat că numărul locurilor bugetate este extrem de restrictiv şi că universităţile de stat au capacitatea de a oferi programe universitare cu taxă. A prevalat, în schimb, perspectiva conform căreia învăţământul în universităţile de stat ar trebui să fie gratuit şi caurmare guvernul a decis să subvenţioneze integral toţi studenţii admişi la aceste universităţi, inclusiv pe cei înmatriculaţi iniţial cu taxă.

Abia în 1998 universităţile de stat au început să înmatriculeze studenţi plătitori de taxă. În primii ani de coabitare între studenţii bugetaţi şi cei cu taxă granturile de studii se distribuiau în baza rezultatelor de la admitere şi erau păstrate până la finalizarea studiilor, cu condiţia promovării de la un an la următorul. Practic, studenţii bugetaţi şi cei plătitori de taxă beneficiau de aceeaşi educaţie, în contextul în care setul de reguli după care se făcea finanţarea costurilor lor de şcolarizare erau diferite, iar tranziţia între cele două categorii nu făcea obiectul reglementărilor. S-a ajuns astfel la cazuri în care unii dintre studenţii care au intrat la facultate pe locurile bugetate să aibă medii mult mai mici decât unii dintre colegii lor admişi „cu taxă" şi să îşi păstreze „locul bugetat" până la finalizarea studiior.

Regula redistribuirii granturilor de studii la trecerea dintr-un an universitar în următorul a corectat astfel de situaţii. Această regulă reprezintă o schimbare notabilă (de altfel, singura semnificativă!)

[15] Vezi http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act_text?idt=13686 accesat la data de 22.04.2015 .

față de faza inițială de amalgamare a aranajamentelor moștenite din perioada în care erau doar universități publice și a celor împrumutate de la universitățile private. Această modificare a aranjamentelor inițiale permitea doar tranziția studenților între bugetați și plătitori de taxă, păstrând, în schimb, distincția între cele două categorii. Mai mult, meritul a fost păstrat drept criteriu principal de distribuire, ceea ce, în teorie, ar fi trebuit să constituie un stimulent puternic pentru studenți. În pachetul de măsuri de implementare a Legii Educației Naționale din 2011 a fost inclusă și o încercare de schimbare a status-quo-ului în ceea ce privește granturile de studii. Propunerea consta în delegarea către universități a deciziei privind cuantumul și numărul granturilor de studii, în limita bugetului alocat, precum și a criteriilor de distribuție. Practic, universităților li s-ar fi permis să partajeze granturile de studiu și să ofere suport parțial pentru acoperirea costurilor programelor universitare, abolind astfel aranjamentele categoriale, binare, de care am vorbit în paragrafele anterioare[16]. În mod cert, un astfel de aranjament ar fi permis abordări axate și pe alte considerente, complementare sau substituibile meritului. Propunerea a fost abandonată odată cu căderea guvernului Ungureanu.

Creditele pentru studii au constituit o altă alternativă vehiculată în spațiul public atât de decidenții de politici, cât și de cercetători (ex: Voicu (2007), Vlăsceanu și Dima (2000)). Acestea su fost instituite în 1998-1999 (OG 105/1998, Legea 193/1999). Subliniem că în forma inițială erau eligibili pentru a obține credite de studii doar studenții integraliști al căror venit pe cap de membru de familie era mai mic decât salariul minim pe economie. Astfel, creditele

[16] Vezi pentru exemplificare http://www.evz.ro/detalii/stiri/soc-in-facultati-studii-cu-bani-de-acasa-975224.html?utm_source=export&utm_medium=rss&utm_campaign=b13, accesat la data de 22.04.2015. Pentru o analiză a acestei soluții de introducere a granturilor parțiale a se vedea Miroiu (2005).

pentru studii au fost instituite cu referinţe la ambele tipuri de criterii: de merit şi de echitate. Actele normative menţionate anterior nu au produs efecte (Notă de fundamentare OG 5/2009), altele decât înfiinţarea unei agenţii guvernamentale care iniţial avea ca principală responsabilitate distribuirea creditelor pentru studii, dar care, ulterior, şi-a canalizat activitatea exclusiv pe gestionarea unor programe de burse extrem de restrânse ca număr de beneficiari[17]. Este important să precizăm că creditele pentru studii universitare au fost instituţionalizate în forma descrisă succint mai sus în baza recomandărilor unui raport al Băncii Mondiale (2003).

5.6. Bursele

Cadrul normativ care reglementează distribuirea burselor în România este prescriptiv, detaliat şi nu întru totul coerent în unele aspecte[18]. În universităţi, uzuale sunt bursele distribuite pe criterii de merit şi „bursele sociale". Cadrul normativ stabileşte categoriile de studenţi eligibili pentru burse sociale, precum şi un set de criterii generale pentru bursele distribuite pe baza meritului, denumite generic de studiu, de merit, de performanţă şi de excelenţă. Astfel, meritul este înţeles ca realizări în activităţile universitare şi rezultate deosebite în domeniul de studiu. O descriere mai amănunţită a categoriilor de burse poate fi găsită în Salmi, Hâj şi Alexe (2015). Decizia privind numărul şi cuantumul burselor acordate din fiecare categorie aparţine universităţilor ; de la nivel ministerial este alocată o sumă globală pentru toate bursele pe care le distribuie

[17] Vezi http://www.roburse.ro/agentia.php, accesat la data de 4 aprilie 2015.

[18] Actele normative care reglementează bursele sunt Legea Educaţiei Naţionale (1/2011) şi HG nr. 558/1998.. Un exemplu de abordare inconsistentă este modul de definire a categoriilor de studenţi considerate dezavantajate.

o universitate. Universităţile au libertatea de a suplimenta suma alocată de minister, precum şi de a institui alte categorii de burse, din fonduri proprii[19]. De asemenea, metodologiile de distribuire a burselor sunt lăsate la latitudinea universităţilor.

Perspectivele empirice asupra aspectelor specifice privind distribuirea burselor de către universităţi sunt puţine şi relativ incomplete: un raport realizat de CNFIS în 2011 pe baza răspunsurilor a 30 de universităţi[20] (CNFIS 2011) şi o analiză sumară a regulamentelor de acordare a burselor publicate pe site-urile universităţilor (Salmi, Hâj şi Alexe 2015). Din datele colectate de CNFIS reiese că numeroase universităţi alocă burselor sociale un buget global de aproximativ 10% din fondul total pentru burse. De asemenea, dintre toate tipurile de burse, celor sociale le este alocată în general cea mai mică valoare. Cele două observaţii conturează o imagine a universităţilor care distribuie cea mai mare parte a bugetelor pentru burse pe criterii de merit.

Pentru a completa această perspectivă am calculat în eşantionul analizat câţi studenţi beneficiază de cele două categorii de burse. Estimările corespunzătoare unui nivel de încredere de 0.95 sunt prezentate în tabelul de mai jos, alături de valorile estimate de Vlăsceanu şi Dima (2000, 24), pe baza cărora a construit şi ipoteza nulă pentru testul chi pătrat ($p<0.001$, $N=1778$).

Tabelul 2: Bursele acordate în anii universitari 1999-2000 şi 2010-2011

Anul universitar	Studenţii beneficiari de bursă (%)	Numărul de burse (estimat)	Burse acordate pe criterii de merit (%)	Burse cu caracter social (%)
1999-2000	20%	92 701	18%	2%
2010-2011	27.6%	225 279	23.5%	4.1%

[19] Spre exemplu, trei universităţi au oferit burse pentru studente la master în cadrul unui proiect în parteneriat. Pentru detalii, vezi http://www.rsf.uaic.ro/index.php/component/content/article/47, accesat pe 6 aprilie 2015.

[20] Eşantionul este constituit din universităţile care au raportat date.

Se poate observa cu uşurinţă că: (1) proporţia studenţilor care primesc bursă pe criterii de merit este substanţial mai mare în eşantionul recent comparativ cu cel din 2000 şi (2) în eşantionul recent sunt substanţial mai mulţi studenţi care primesc bursă – pe criterii de merit sau sociale, comparativ cu eşantionul din 2000. Dacă ne referim doar la bursele subvenţionate de stat, în ideea de a concentra demersul analitic asupra politicilor publice de finanţare a învăţământului superior, obţinem valori şi mai mari ale proporţiilor prezentate în Tabelul 2: 32.0±2.1% dintre studenţi beneficiază de o formă de bursă, 27.1±2.0% pe criterii de merit şi 4.9±1.0% pe criterii sociale. Estimările indică, în măsura în care rezultatele sunt generalizabile la întreaga populaţie, că orientarea spre calitate a burselor este o trăsătură importantă a învăţământului românesc, cel puţin în perioada 2000 – 2011.

Pentru a completa perspectiva conturată în baza analizei statistice descriem în continuare aspecte legate de politicile alternative ajunse pe agenda instituţională. În 1996 Guvernul României a contractat un împrumut de la Banca Mondială în vederea fundamentării reformelor în învăţământul superior (Banca Mondială, 1996). Unul dintre obiectivele proiectului a fost acela de a creşte rata de participare la învăţământul superior a studenţilor talentaţi, dar cu insuficiente mijloace materiale, limitând în acelaşi timp efectele negative ale sistemelor de recuperare a costurilor (cum ar fi creditele pentru studii). Una dintre recomandările raportului Băncii Mondiale a vizat exact schimbarea orientării subvenţiilor destinate studenţilor, în ideea înlocuirii schemelor de distribuire bazate preponderent pe merit cu unele bazate pe nevoi şi merit. Au fost propuse măsuri extrem de ambiţioase, dacă ne raportăm la status-quo-ul descris anterior. Astfel, a fost propus ca cel puţin 20% din bugetul pentru burse să fie distribuit studenţilor cu insuficiente posibilităţi materiale în baza unor criterii de merit, în timp

ce bursele alocate pe criterii exclusiv de merit să nu depăşească 3% din bugetul global pentru burse (Banca Mondială 1996, 94).

Aceste recomandări nu au fost puse în practică[21]. O hotărâre de guvern care includea astfel de măsuri de distribuire a burselor pe criterii sociale şi de merit a fost discutată în Guvernul Isărescu în la sfârşitul lui noiembrie 2000, dar nu a fost adoptată. Asociaţiile studenţeşti din perioada respectivă, majoritatea organizate în universităţile de stat, au fost printre cei mai vocali oponenţi ai propunerii (Banca Mondială, 2003, 6).

5.7. Facilităţile de cazare în căminele studenţeşti

Am analizat regulamentele universităţilor referitoare la distribuirea locurilor în căminele studenţeşti şi am identificat criterii variate, unele pe baza meritului, altele de natură să favorizeze unele categorii sociale. Precizăm că abordările universităţilor sunt departe de a fi unitare şi că apar categorii de beneficiari ai acestui tip de subvenţii diferiţi de grupurile definite ca fiind dezavantajate în lege şi în reglementările referitoare la burse. Enumerăm pentru exemplificare: studenţii cu familie (Institutul Baptist din Bucureşti) sau copiii cadrelor didactice din învăţământul public (Universitatea „Ştean cel Mare" din Suceava). De asemenea, mai beneficiază de înlesniri: reprezentanţii studenţilor (Universitatea „Babeş- Bolyai" din Cluj), studenţii internaţionali (Universitatea „Transilvania" din Braşov) sau studenţii cu realizări sportive (Universitatea de Ştiinţe Agricole şi Medicină Veterinară din Cluj) etc.

În anul 2000, 28% dintre studenţi beneficiau de cazare în cămine studenţeşti, potrivit estimărilor avansate de Vlăsceanu şi

[21] După cum precizează raportul Băncii Mondiale (2003, 27) în anul 2003 procedura de distribuire a burselor a fost sumar revizuită, în sensul creşterii procentului alocat burselor sociale la 30% din bugetul pentru acest tip de subvenţii.

Dima (2000, 27), tendință identificată de autori fiind una de reducere a procentului, pe fondul creșterii numărului de studenți și a investițiilor limitate în infrastructură. Am estimat proporția studenților cazați în cămine studențești în eșantionul 2011 și am obținut 37%, per ansamblu, în universități de stat și private.

Pentru a putea aprecia dacă procentul reprezintă mult sau puțin, am calculat raportul dintre cererea potențială maximală și capacitate, pe baza eșantionului 2011. Estimăm la 42% proporția studenților care locuiesc cu familia sau în propriul apartament. I-am exclus pe aceștia și am obținut cererea potențială maximală – reprezentând practic studenții care beneficiază de locuri în cămine studențești și cei care locuiesc cu chirie. Astfel, per ansamblu, cererea potențială maximală este satisfăcută în proporție de 64% (universități de stat și private). Dacă ne referim doar la universitățile de stat – cele care beneficiază de subvenții pentru cămine și de fonduri publice pentru investiții și reparații – cererea este satisfăcută în proporție de 68%.

În contextul tendinței de scădere a înmatriculărilor și a menținerii actualei infrastructuri, este de așteptat ca cererea să fie satisfăcută în proporții și mai mari, atât timp cât structura socială a cohortei nu se modifică semnificativ. Situația pare a fi rezultatul investițiilor în infrastructura de cazare, dimensionate la cifre de școlarizare mari, care nu par repetabile în viitorul apropiat. O altă dezvoltare posibilă este reamenajarea căminelor existente, multe dintre ele construite în anii '70 și '80, după standarde privind spațiul locativ specifice regimului comunist, criticate frecvent ca fiind insuficiente.

5.8. Aproprierea subvențiilor studențești: o perspectivă cantitativă

Literatura specifică studiată prezintă exemple de inegalități în învățământul superior la momente diferite, începând din anii

'90 (EACEA et al. 2012, 78; Voicu 2007; Vlăsceanu și Dima 2000; Miroiu 1998, 43-44, 145-148; Vlăsceanu et al. 2011, 133, 277-278). Concluziile studiilor citate indică faptul că mediul de proveniență, adică nivelul de educație al părinților, reședința în mediul urban sau rural și venitul pe cap de membru al familiei au avut un impact substanțial și pervasiv asupra participării la învățământul superior în România. Rapoartele de politici pe care le-am consultat oferă perspective convergente (ex: MECTS (2012, 12), Jongbloed et al. (2010, 510)).

Analizele asupra eșantioanelor aparținând cohortelor recente indică o scădere a inegalităților de participare, asociată cu creșterea înmatriculărilor. Voicu și Vasile (2010) susțin că inegalitățile pe dimensiunea rural-urban au scăzut considerabil între anii 2000 și 2006[22], în ceea ce privește finalizarea studiilor universitare. Precizăm că, potrivit analizei autorilor citați, perioada 2000-2006 marchează inversarea tendinței anterioare, anume de creștere a inegalității, tendință conturată la începutul anilor '70, care a culminat în anii '90. La o concluzie similară ajung și Vlăsceanu et al. (2011), care estimează la 67% proporția studenților din anul 2010 ai căror părinți nu au studii universitare și interpretează rezultatul drept un indicator de mobilitate socială ascendentă.

În contextul acestor perspective dinamice asupra inegalităților legate de studenție în România, am căutat în studiile citate aspecte referitoare la contribuția subvențiilor destinate studenților la reproducerea sau erodarea structurii sociale inegalitare din învățământul superior. Pasti (1998) susține că distribuirea din perioada respectivă a granturilor de studii contribuie la creșterea inegalităților legate de participarea la învățământul superior, argumentând că prin această politică se redistribuie venitul păturilor sociale sărace către

[22] Autorii admit că metodologia folosită poate supraestima ratele de absolvire ale studenților provenind din mediul rural în perioada 2000 – 2006.

cei mai bogați 20% dintre români (Pasti 1998, 43-44). Vlăsceanu și Dima (2000) susțin că bursele serveau în perioada respectivă drept bani de buzunar suplimentari pentru studenții provenind din familiile cu venituri mari; aceiași autori estimează că studențimea românească reflecta în acea perioadă structura socială a celor mai bogați 20% dintre români. Per ansamblu, cele două lucrări citate acreditează ideea că subvențiile studențești au contribuit la creșterea inegalităților privind participarea la învățământul superior românesc, cel puțin înspre finalul anilor '90, perspectivă care poate constitui una dintre explicațiile dinamicii inegalității conturate de Voicu și Vasile (2010).

În cea de a doua parte a capitolului ne propunem să aducem o contribuție empirică la discuția referitoare la dinamica subvenții – inegalități în învățământul superior românesc, pe care am pus-o în context prin analiza evoluției criteriilor de distribuire. Concret, vom defini categorii de studenți pe baza celor trei variabile utilizate pentru descriere mediului de proveniență și vom compara proporțiile în care studenții aparținând celor trei categorii apropriază subvențiile discutate în prima parte a capitolului cu proporțiile în care fiecare categorie este reprezentată în populația de studenți.

5.9. Aspecte metodologice

Variabilele independente utilizate reprezintă indicatori de context socio-economic al studenților: mediul de rezidență (rural-urban), nivelul de educație a părinților și venitul, identificate în baza studiilor anterioare pe același subiect. Variabilele dependente, construite tot ca dihotomice, indică faptul că un respondent beneficiază sau nu de o anumită categorie de subvenții, dintre cele discutate în prima parte. În ceea ce privește bursele, am analizat doar apropierea acelor tipuri distribuite pe criterii de merit, întrucât bursele

„sociale"sunt destinate studenților cu mijloace materiale limitate; nu am eliminat din eșantion beneficiarii burselor sociale, întrucât cele două categorii largi de burse pot fi apropriate cumulativ, potrivit evidențelor empirice prezentate de Salmi, Hâj și Alexe (2015).

Am enunțat caracteristicile datelor utilizate în prima parte a capitolului. În ceea ce privește metoda, am optat pentru analiză bivariată și analiză reziduală.

5.10. Nivelul de educație a părinților

Nivelul de educație a părinților este privit ca fiind determinant pentru stratificarea socială și cea a veniturilor viitorilor absolvenți (Voicu și Vasile 2010, 17, Voicu și Rusu 2011, 143-147, Vlăsceanu și Dima 2000, Vlăsceanu et al. 2011). Pentru acest indicator am construit o variabilă dihotomică, unde am definit ca „educație universitară" cazurile în care cel puțin unul dintre părinți a absolvit cel puțin un program de licență sau echivalentul acestuia. Restul cazurilor sunt încadrate în categoria „inferioară". Am exclus din eșantion cazurile în care răspunsurile pentru ambii părinți nu sunt valide și pe cele cu un părinte cu nivel de educație inferior și răspuns invalid pentru celălalt părinte – acești respondenți ar putea aparține ambelor categorii definite. De asemenea, am exclus orfanii.

5.11. Rural-urban

Inegalitatea determinată de proveniența din mediul rural sau urban este privită ca fiind pervasivă în învățământul superior românesc, datorită unui complex de factori: calitatea inferioară și inaccesibilitatea învățământului pre-universitar, distanța fizică față de centrele universitare și problemele de conectare la infrastructura de

transport, precum și alți factori ce țin de contextul familial (Voicu și Vasile 2010, 11). Am definit mediul de proveniență tot ca variabilă dihotomică: am definit ca provenind din mediul rural respondenții care au declarat că părinții lor locuiesc în mediul rural, iar restul respondenților i-am încadrat în categoria „urban". Am exclus din eșantion, pe lângă răspunsurile invalide, și respondenții care au declarat că sunt orfani sau că părinții lor locuiesc în altă țară. Suntem conștienți că localitățile rurale din vecinătatea orașelor mari s-ar încadra mai degrabă în mediul urban, din perspectiva factorilor relevanți pentru inegalitățile rural-urban, iar aceasta reprezintă o limită a analizei noastre (alături de lipsa unei perspective statistice asupra studenților cu părinți care locuiesc în străinătate). De asemenea, precizăm că am identificat în literatura studiată modalități alternative de definire a acestei variabile. De exemplu, Voicu și Vasile (2010) utilizează locul nașterii ca discriminant. Definiția pe care o utilizăm în acest articol este aceeași cu cea utilizată pentru recensământul din 2011[23], iar opțiunea noastră este fundamentată în special de rațiuni de comparabilitate.

5.12. Venitul

Venitul per cap de membru al familiei este relevant pentru discuția noastră atât ca indicator al contextului socio-economic al familiei, cât și datorită faptului că, în teorie, intensitatea stimulentelor constituite de subvențiile studențești este influențată de resursele financiare disponibile. Singura întrebare din chestionarul aplicat care poate fi relevantă pentru acest indicator este cea legată de venitul personal lunar. Am exclus din baza de date răspunsurile absolvenților din valurile anterioare, deoarece, după

[23] http://www.recensamantromania.ro/rezultate-2/, accesat la data de 14 aprilie 2014.

formularea întrebării, este plauzibil ca aceştia să fi declarat venitul personal obţinut la data chestionării, când aceştia ar fi trebuit să aibă în proporţie semnificativă calitatea de angajat. De asemenea, am exclus răspunsurile care indicau venituri implauzibil de mici (3 răspunsuri). Atragem atenţia că variabila utilizată în această analiză este diferită de cea utilizată de Vlăsceanu şi Dima (2000) sau de statisticile oficiale.

5.13. Analiza datelor

Într-o primă fază am stabilit referenţialul: am calculat caracteristicile eşantionului, în funcţie de variabilele independente definite. Astfel 17.6% dintre studenţii universităţilor de stat din eşantion provin din mediul rural, iar 62.8% provin din părinţi cu un nivel de educaţie inferior celui universitar. Subreprezentarea tinerilor din mediul rural în eşantionul analizat este evidentă în contextul în care 42.7% din populaţia cu vârstele cuprinse între 19 şi 25 de ani este domiciliată în localităţi rurale, potrivit datelor oficiale (INS 2015). Şi în cazul nivelului de educaţie a părinţilor putem vorbi de subreprezentarea categoriei defavorizate pe baza referinţelor avansate în alte studii pe acest subiect (Vlăsceanu et al. 2011, EACEA et al. 2012), deşi nu putem avansa o comparaţie tranşantă a procentelor. Includerea studenţilor de la universităţile private în aceste calcule nu schimbă semnificativ perspectiva: la nivelul întregului eşantion 16.2% dintre respondenţi provin din mediul rural, în timp ce 62.9% provin din părinţi cu un nivel de educaţie inferior celui universitar.

În cea de a doua fază am estimat proporţia în care fiecare categorie determinată de cele două variabile independente discutate apropriază cele trei tipuri de subvenţii. Pentru identificarea diferenţelor semnificative am utilizat testul χ^2, iar ipotezele nule

le-am definit pe baza referinţelor calculate în paragraful anterior. Rezultatele sunt prezentate în *Tabelele 3* şi *4*. Rezultatele în cazul cărora ipoteza nulă este respinsă sunt generalizabile la nivelul întregii populaţii în măsura în care eşantionul este reprezentativ, potrivit clarificărilor metodologice prezentate în Voicu (2011).

Tabelul 3: Aproprierea subvenţiilor în funcţie de mediul de rezidenţă (universităţi publice)

Proporţia în care este apropriată subvenţia	Mediul de rezidenţă		Testul χ2 (Nr. grade de libertate = 1)	Reziduuri standardizate	
	Rural (%)	Urban (%)		Rural	Urban
Granturile de studio	18.7±1.7	81.3±1.7	χ2(N=1049)=1.454, p=0.228, ipoteza nulă validată	0.5	-0.2
Burse (merit)	20.0±1.8	80.0±1.8	χ2(N=370)=1.752, p=0.186, ipoteza nulă validată	1.0	-0.5
Cămine studenţeşti	23.2±2.0	76.8±2.0	χ2(N=590)=22.366, p<0.001, ipoteza nulă respinsă	3.3	-1.5

Tabelul 4: Aproprierea subvenţiilor în funcţie de nivelul de educaţie al părinţilor (universităţi publice)

Proporţia în care este apropriată subvenţia	Nivelul de educaţie al părinţilor (%)		Testul χ2 (Nr. grade de libertate = 1)	Reziduuri standardizate	
	Inferior	Universitar		Inferior	Universitar
Granturile de studio	61.2±2.2	38.8±2.2	χ2(N=1047)=3.545, p=0.060, ipoteza nulă validată	-0.6	0.7
Burse (merit)	59.5±2.3	40.5±2.3	χ2(N=380)=2.175, p=0.140, ipoteza nulă validată	-0.8	1.0
Cămine studenţeşti	67.9±2.1	32.1±2.1	χ2(N=595)=11.836, p=0.001, ipoteza nulă respinsă	1.6	-2.1

În ceea ce priveşte venitul, am păstrat secvenţierea analitică, însă am optat pentru o abordare uşor diferită. Am transformat variabila numerică în una categorială, prin împărţirea eşantionului în cinci percentile determinate de valorile veniturilor personale declarate,

după cum se poate observa în Tabelul 5. Cu titlu informativ am inclus în tabel și distribuția în funcție de celelalte variabile independente. Tabelul prezintă astfel referințele pentru eșantionul analizat, din care am exclus studenții înmatriculați la universități private.

Tabelul 5: Percentile de venit

Percentila	Intervalul de venit (RON)	Proporția în eșantion	Mediul de proveniență		Nivelul de educație a părinților	
			Rural	Urban	Inferior	Universitar
I	10-350	18.1%	82.6%	17.4%	70.1%	29.9%
II	400-555	21.4%	83.4%	16.6%	63.1%	36.9%
III	600-999	15.6%	77.0%	23.0%	64.5%	35.5%
IV	1000-1150	22.9%	84.3%	15.7%	56.2%	43.8%
V	1200-10000	22.1%	84.9%	15.1%	63.5%	36.5%
Răspunsuri valide		1001	936		953	

Notăm faptul că, după modul în care este formulată întrebarea, cel mai probabil datele nu reflectă și veniturile ne-monetare, deși este o strategie larg răspândită ca părinții să plătească direct o parte dintre costurile studenților, cum ar fi mâncarea, chiria, costurile de telefonie mobilă. De aceea ne așteptăm la o subevaluare a veniturilor, în special în cazul percentilelor inferioare.

În mod analog cu operațiile efectuate pentru celelalte variabile independente, am calculat proporțiile în care sunt apropriate subvențiile de către respondenți, împărțiți în trei categorii: percentila superioară, cea inferioară și cele trei percentile mediane. Rezultatele sunt prezentate în Tabelul 6.

Tabelul 6: Aproprierea subvenţiilor în funcţie de venit

Percentila	Referința la nivelul eșantionului	Granturile de studii		Bursele		Căminele studențești	
		Da (%)	Reziduuri standardizate	Da (%)	Reziduuri standardizate	Da (%)	Reziduuri standardizate
I	18.1±1.8	19.5±1.8	0.0	24.4±2.0	1.9	18.4±1.8	-0.4
ii- iv	61.9±2.2	63.3±2.2	0.5	60.7±2.2	-0.3	66.4±2.2	1.2
V	22.1±1.9	17.2±1.7	-0.9	14.8±1.6	-1.4	15.2±1.6	-1.7
Testul χ2 (df = 2)		χ2=5.172, p=0.075, N=853		χ2=8.059, p=0.018, N=858		χ2=9.219, p=0.010, N=858	
Ipoteza nulă		Validată		Respinsă		Respinsă	

5.14. Discuții pe baza rezultatelor

Valorile reziduurilor standardizate, precum şi validarea ippotezei nule, indică faptul că structura socială a beneficiarilor de granturi de studii nu este semnificativ diferită de cea a eşantionului, pentru toate cele trei variabile independente: mediul de proveniență rural-urban, nivelul de educație a părinților şi venit. Pentru bursele de merit, ipoteza nulă a fost respinsă doar în cazul variabilei venit, însă şi în acest caz valorile reziduurilor standardizate sunt mici, doar pentru percentila corespunzătoare celor mai mici venituri apropiindu-se de valoarea 2. Dacă acceptăm reprezentativitatea eşantionului (Voicu 2011), atunci aceste rezultate indică faptul că schemele actuale de distribuire a granturilor de studii şi a burselor nici nu avantajează, nici nu dezavantajează semnificativ vreuna dintre categoriile sociale definite pe baza celor trei variabile categoriale, cu o excepție notabilă: cei cu venituri personale mici, care nu aparțin neapărat quintilei cu venitul pe cap de membru de familie cel mai mic, ci pot fi priviți mai degrabă ca studenții cu cea mai redusă autonomie financiară. Reamintim că estimările noastre şi ale altor autori citați (Voicu şi Vasile 2010; Vlăsceanu et al. 2011) indică o suprareprezentare a categoriilor sociale cu o situație „mai bună" în populația de studenți.

Respingerea ipotezei nule pentru aproprierea burselor de merit de către studenții din percentila inferioară de venit indică o posibilă apetență mai crescută a acestora pentru acest tip de subvenții, rezultat consonant cu teoria conform căreia intensitatea stimulentelor financiare depinde de resursele deținute. Cu toate acestea, valoarea reziduurilor standardizat este foarte apropiată de valoarea 2, fapt care cere precauție în interpretarea rezultatelor (Agresti 2007, 38-39). De aceea, am analizat sursele de venit declarate ale respondenților și am găsit că 55.9% dintre respondenții din percentila superioară au venituri de natură salarială, în contextul în care, la nivelul întregului eșantion de studenți din universități publice această proporție nu depășește 23.3%. Datele analizate nu permit o concluzie fermă, dar pe baza rezultatelor considerăm că este rezonabil să avansăm ipoteza conform căreia există o proporție semnificativă de studenți pentru care bursele distribuite pe criterii merit nu constituie un stimulent suficient de puternic.

Ipoteza nulă a fost respinsă pentru aproprierea facilităților de cazare în căminele studențești, în relație cu toate cele trei variabile, pentru eșantionul de respondenți din universitățile publice. Valorile reziduurilor standardizate indică tendința studenților din mediul rural de a apropria această subvenție într-o proporție mai mare decât reprezentarea lor în eșantion, precum și o subreprezentare a studenților din familii cu nivel de educație universitar între cei care locuiesc în cămine studențești. Surprinzătoare la prima vedere apare lipsa unei asocieri similare între aproprierea locurilor în cămine studențești și venit. Am explorat această chestiune analizând răspunsurile referitoare la locuința studenților în timpul studiilor și am găsit că 44% dintre studenții din percentila inferioară locuiesc cu părinții sau cu rudele, în contextul în care proporția celor care au acest tip de locuință pe durata studiilor în eșantionul total de studenți din universități de stat este de 30.3%.

Dacă analizăm opțiunea de domiciliu pe durata studiilor pe care o considerăm cea mai confortabilă (chiria), asocierea cu percentilele de venit se restabilește.

5.15. Concluzii

Înainte de a concluziona, rezumăm principalele aspecte evidențiate de cele două secvențe analitice, corespondente celor două părți ale capitolului. Am argumentat că politicile naționale și cele universitare de după schimbarea de regim din 1989 au fost orientate covârșitor spre calitate, atât în ceea ce privește granturile de studiu, cât și bursele. Propunerile de modificare a status-quo-ului care vizau echilibrarea criteriilor de distribuire orientate spre merit cu unele orientate spre echitate au fost respinse, în ciuda studiilor empirice care indicau o problemă serioasă în ceea ce privește structura socială a studențimii și contribuția politicilor naționale la perpetuarea inegalităților. Rezultatele obținute prin analiză statistică, atât în acest capitol, cât și de autorii citați, pot fi interpretate ca o confirmare sau o posibilă explicație a perpetuării status-quo-ului, care contribuie la supra-reprezentarea categoriilor sociale cu o situație „mai bună" în populația de studenți (cu unele calificări care necesită studii mai amănunțite).

Reamintim că punctul de plecare al demersului analitic din acest capitol a fost întrebarea: cât de eficient cheltuiește România puținii bani pentru subvențiile studențești? Comparativ cu situația de la începutul anilor '90 au fost adăugate tipuri de facilități pentru studenți subvenționate de stat și a crescut numărul studenților care beneficiază de cele mai importante tipuri de subvenții: granturi de studii, burse și cămine. În mare parte, expansiunea subvențiilor studențești a coincis cu expansiunea înmatriculărilor. Contracția înmatriculărilor nu a fost însă însoțită de redimensionarea subvențiilor, nici

de o dezbatere în spațiul public pe această temă. Considerăm că problema eficienței intervenției statului prin subvenții destinate studenților devine stringentă în contextul în care înmatriculările nu cresc semnificativ, iar învățământul superior va fi în continuare subfinanțat. Din perspectiva echității, schemele actuale de distribuire a granturilor de studii și a burselor pe criterii de merit nu avantajează semnificativ vreuna dintre categoriile sociale cu situație precară din punctul de vedere al accesului la învățământ superior, în timp ce căminele studențești facilitează accesul celor din mediul rural. Situația reprezintă o îmbunătățire față de ultimii ani ai deceniei '90, dar acest fapt nu exonerează actualele aranjamente de critici care vizează eficiența din perspectiva echității. În ceea ce privește eficiența din perspectiva calității, considerăm că este întemeiată chestionarea acesteia, din perspectiva intensității stimulentelor pentru studenții din categoriile situate „mai bine".

Deși inegalitățile din învățământul superior s-au mai atenuat începând cu anii 2000, acest fapt pare a fi mai degrabă asociat cu expansiunea generală a înmatriculărilor și cu insuficient studiata tendință a familiilor mai înstărite de a își trimite copiii la studii în străinătate[24], o consecință neintenționată a politicilor naționale. Am discutat în prima parte propunerile de revizuire a acestora, precum și ajustările acceptate, care nu au reușit să imprime o orientare mai echilibrată a politicilor în raport cu echitatea. Opoziția față de aceste propuneri a avut în unele cazuri o componentă ideologică, dar imaginea asupra evenimentelor e nevoie să fie completată cu o perspectivă asupra aproprierii resurselor. Astfel, asociațiile studențești care s-au opus revizuirii criteriilor de

[24] Magnitudinea acestei tendințe nu poate fi evaluată credibil, în baza datelor existente: 22 000, 35 000 și 50 000 pentru anul 2010 sunt estimările avansate de diferite organizații ne-guvernamentale. Vezi http://www.zf.ro/eveniment/cati-studenti-romani-invata-in-strainatate-22-000-35-000-sau-50-000-6952029 , accesat la data de 13.10.2013.

distribuire a burselor etichetând măsura ca neo-comunistă reprezentau studenți din universități de stat, care erau toți „bugetați" la acel moment. Decizia din anii '90 privind subvenționarea costurilor de școlarizare a studenților admiși cu taxă la universitățile de stat și perpetuarea status-quo-ului în anii care au urmat a constituit un avantaj competițional important pentru universitățile private.

Situația actuală diferă semnificativ față de cea de la sfârșitul anilor '90, atât din perspectiva semnificației asociate politicilor orientate spre echitate, cât și din considerente pragmatice. În anii '90 subvențiile discutate în acest capitol erau apropriate în marea lor parte de o elită socio-economică care, cel puțin în teorie, avea șanse mai mari să mobilizeze resurse pentru a-și susține interesele decât un grup eterogen și mult mai numeros, cum sunt beneficiarii subvențiilor din anii 2009-2011. O indicație în acest sens o constituie scăderea intensității și frecvenței protestelor studenților din ultimii zece ani, orientate spre menținerea sau extinderea subvențiilor. În plus, ideea de politici orientate spre echitate în învățământul superior pare să fi inclus în baza de susținători și numeroase asociații studențești[25]. În ceea ce privește spațiul simbolic, ne așteptăm ca orientarea politicilor înspre echitate să fie mai puțin asociată cu metodele ne-liberale de promovare a clasei muncitoare în învățământul superior din anii '50[26] și să își revendice legitimitatea de la procesele trans-naționale la care participă și România și care includ componente axate pe oferirea de șanse egale categoriilor sub-reprezentate în învățământul superior: Procesul Bologna și agenda Uniunii Europene în domeniu.

[25] Vezi poziția Alianței Naționale a Organizațiilor Studențești care solicită politici orientate spre echitate (ANOSR 2013).

[26] Măsurile de limitare a accesului la învățământ superior a celor de «origine socială nesănătoasă» au inclus măsuri precum: cote de acces la studii universitare sau traiectorii educaționale diferențiate în funcție de originea socială (Bozgan 2004, Vese 2012).

Per ansamblu, considerăm că actualul context este mai favorabil unei abordări mai echilibrate a distribuirii subvențiilor, în funcție de criterii orientate spre calitate și spre echitate, comparativ cu cel al anilor '90. În ceea ce privește eficiența cheltuirii banilor (atât de puțini cât sunt ei în prezent), considerăm că o combinație de criterii de merit și sociale ar fi mult mai potrivită pentru structura socială actuală a studențimii.

Referințe bibliografice

1968. *Legea nr. 11/1968 privind învățământul în Republica Socialistă România*. Legea 11/1968.

1998a. *Hotărârea nr. 558/1998 pentru modificarea anexelor nr. 1 şi 2 la Hotărârea Guvernului nr. 445/1997 privind stabilirea criteriilor generale de acordare a burselor şi a altor forme de sprijin material pentru elevii, studenţii şi cursanţii din învăţământul de stat, cursuri de zi, publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 347 din 14.09.1998*. HG 558/1998.

1998b. *Ordonanța Nr. 105 din 27 august 1998 privind acordarea de credite bancare pentru studentii din invatamantul de stat, publicată în Monitorul Oficial Nr. 321 din 28 august 1998.*

1999. *Legea nr. 193/1999 pentru aprobarea Ordonanţei Guvernului nr. 105/1998 privind acordarea de credite bancare pentru studenţii din învăţământul de stat, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 613 din 15.12.1999.*

2009a. *Notă de fundamentare la Ordonanţa Guvernului nr. 5/2009 privind înfiinţarea Agenţiei de Credite pentru Studenţii din Instituţiile de Învăţământ Superior de Stat şi Particular Acreditate.*

2009b. *Ordonanța nr. 5/2009 privind înființarea Agenției de Credite pentru Studenții din Instituțiile de Învățământ Superior de Stat și Particular Acreditate.*

2011. *Legea Educaţiei Naţionale*. LEN 1/2011.

2015. *Ordin 3165/2015 pentru aprobarea Metodologiei-cadru privind organizarea admiterii in ciclurile de studii universitare de licenta, de master si de doctorat pentru anul universitar 2015-2016.*

Agresti, Alan. 2007. *An introduction to categorical data analysis*: Wiley-Interscience.

ANOSR. 2010. *Studiu cu privire la statutul social al studentului din 2010*: Alianţa Naţională a Organizaţiilor Studenţeşti din România. http://www.avocatnet.ro/UserFiles/articleFiles/studiu_anosr_cu_privire_la_statutul_social_al_studentului_din_romania_2010_09281150.pdf.

ANOSR. 2013. Politică privind dimensiunea socială a învățământului Superior. www.anosr.ro: Alianța Națională a Organizațiilor Studențești din România.

Bank, World. 1996. *Staff appraisal report*: Romania. Reform of higher education and research project. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1996/08/26/000009265_3961019222444/Rendered/PDF/multi0page.pdf.

Bank, World. 2003. *Implementation Completion and Results Report, Romania. Reform of higher education and research project.* http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/04/05/000094946_03032104003173/Rendered/PDF/multi0page.pdf.

Bevc, Milena și Sonja Uršič. 2008. „Relations between funding, equity, and efficiency of higher education." *Education Economics* 16 (3):229-244.

Bozgan, Ovidiu. 2004. „Avatarurile Universității din București în perioada regimului comunist." în *O istorie a Universității din București*, editat de Adina Berciu-Drăghicescu și Ovidiu Bozgan, 273-325. Editura Universității București.

CNFIS. 2011. *Propunere privind estimarea cuantumului minim al bursei sociale.* Document intern: Consiliul Național pentru Finanțarea Învățământului Superior.

CNFIS. 2013. *Raport public anual – 2012: Starea finanțării învățământului superior și măsurile de optimizare ce se impun.* http://www.cnfis.ro/wp-content/uploads/2013/04/Raport%20CNFIS%202012%20-%20Starea%20finantarii%20invatamantului%20superior..pdf: Consiliul Național pentru Finanțarea Învățământului Superior.

CNFIS. 2014. *Raport public anual – 2013: Starea finanțării învățământului superior și măsurile de optimizare ce se impun.* http://www.cnfis.ro/wp-content/uploads/2012/08/CNFIS-Raport-public2013-final.pdf: Consiliul Național pentru Finanțarea Învățământului Superior.

EACEA, Eurydice, Eurostat și Eurostudent. 2012. *The European Higher Education Area in 2012: Bologna Process Implementation Report.* Brussels: Eurydice.

Field, Simon, Malgorzata Kuczera şi Beatriz Pont. 2007. *No more failures: ten steps to equity in education*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

INS. 2015. TEMPO Online. https://statistici.insse.ro/shop/?page=tempo1&lang=ro: Institutul Naţional de Statistică.

Jongbloed, Ben, Harry de Boer, Jürgen Enders şi Jon File. 2010. *Progress in higher education reform across Europe: Governance and Funding Reform*. Vol. Volume 2: Methodology, performance data, literature survey, national system analyses and case studies. Twente, the Netherlands: CHEPS.

Marginson, Simon. 2011. „Equity, status and freedom: a note on higher education." *Cambridge Journal of Education* 41 (1):23-36.

MECTS. 2012. *Raport privind starea învăţământului superior din România 2011*: Cercetării Ministerul Educaţiei, Tineretului şi Sportului. http://nou2.ise.ro/wp-content/uploads/2012/08/Raport_privind_starea_inv_superior_din_Romania.pdf.

Miroiu, Adrian (coord.). 1998. *Învăţământul românesc azi. Studiu de diagnoza*. Iaşi: Polirom.

Miroiu, Adrian. 2005. *Finanţarea învăţământului superior în România. Evaluare şi propunere de politici*. http://www.cadi.ro/index.php/vizualizare/articol/multimedia/164.

Miroiu, Adrian. 2009. *Introducere în filosofia politică*. Iaşi: Polirom.

Miroiu, Adrian şi Lazăr Vlăsceanu. 2012. „Relating Quality and Funding: The Romanian Case." în *European higher education at the crossroads: between the Bologna Process and national reforms*, editat de A. Curaj, P. Scott, L. Vlasceanu şi L. Wilson, 791-807. Springer.

Pasti, Vladimir. 1998. „Infrastructura sistemului de învăţământ." în *Învăţământul românesc azi. Studii de diagnoza*, editat de Adrian Miroiu. Iaşi: Polirom.

Păunescu, Mihai , Lazăr Vlăsceanu şi Adrian (coord.) Miroiu. 2011. *Calitatea învăţământului superior din România: o analiză instituţională a tendinţelor actuale*. Iaşi: Polirom.

Reisz, Robert. 1997. „Private higher education in Romania." *Tertiary Education and Management* 3 (1):36-43. doi: 10.1007/BF02679366.

Salmi, Jamil și Arthur M Hauptman. 2006. „Innovations in tertiary education financing: A comparative evaluation of allocation mechanisms." *Education Working Paper Series* 4:38324.

Salmi, Jamil, Cezar Mihai Hâj și Daniela Alexe. 2015. „Equity from an institutional perspective in the Romanian HE." în *Romania. Between the Bologna Process and National Challenges/ Priorities*, editat de Jamil Salmi, Eva Egron-Polak, Remus Pricopie, Adrian Curaj și Ligia Deca. Springer.

UTCN. 2012. Regulament privind criteriile de ierarhizare anuală a studenților pe locurile bugetate. http://www.utcluj.ro/media/documents/2013/2012_Regulament_criterii_ierarhizare_pe_locuri_bugetate.pdf: Universitatea Tehnică din Cluj-Napoca.

Vese, Vasile. 2012. „Universitatea „Babeș-Bolyai" în perioada regimului comunist, 1959–1989." în *Istoria Universității „Babeș-Bolyai"*, editat de Ioan-Aurel Pop, Doru Radosav, Ionuț Virgil Costea și Ovidiu Ghitta coord., 261-298. Cluj-Napoca: Mega.

Vîiu, Gabriel-Alexandru și Adrian Miroiu. 2015. „The Quest for Quality in Higher Education: Is there any place left for equity and access?" în *Romania. Between the Bologna Process and National Challenges/ Priorities*, editat de Jamil Salmi, Eva Egron-Polak, Remus Pricopie, Adrian Curaj și Ligia Deca. Springer.

Vlăsceanu, Lazăr și Ana-Maria Dima. 2000. *Întâlnire cu studenții*. București: Paideia.

Vlăsceanu, Lazăr, Adrian Miroiu, Mihai Păunescu și Marian-Gabriel Hâncean. 2011. *Barometrul Calității 2010. Starea calității în învățământul superior din România*: Brașov: Editura Universității Transilvania din Brașov.

Voicu, Bogdan. 2007. „Cine sunt studenții de astăzi." în *Sistemul universitar românesc: opiniile cadrelor didactice și ale studenților*, editat de Mircea Comșa, Claudiu D Tufiș și Bogdan Voicu, 24-26. București: AFIR.

Voicu, Bogdan. 2011. „Metodologia cercetării empirice." în *Calitatea învățământului superior din România: o analiză instituțională a tendințelor actuale*, editat de Mihai Păunescu, Lazăr Vlăsceanu și Adrian Miroiu, 71-74. Iași: Polirom.

Voicu, Bogdan și Raluca Rusu. 2011. „Resursele umane în universități." în *Calitatea învățământului superior din România: o analiză instituțională a tendințelor actuale*, editat de Mihai Păunescu, Lazăr Vlăsceanu și Adrian Miroiu, 142-156. Iași: Polirom.

Voicu, Bogdan și Marian Vasile. 2010. „Rural–urban Inequalities and Expansion of Tertiary Education in Romania." *Journal of Social Research & Policy* 1 (1):5-24.

Capitolul 6
Evolutia sistemului de asigurare a calității în învățământul superior din România (1993-2011). O analiză instituțională[1]

Bogdan Florian

Sistemul de învăţământ superior din România a traversat rapid, după 1989, o perioadă de reformă si restructurare. Accesul la învăţământ superior fusese drastic limitat, potrivit datelor Băncii Mondiale[2] doar 10% din populaţia cu vârsta cuprinsă între 20 şi 24 de ani fiind înmatriculată într-o universitate în anul 1987. Datele statistice disponibile demonstrează creşterea exponenţială atât a numărului de studenţi cât şi a numărului de universităţi[3]. Astfel,

[1] Acest capitol este o variantă revizuită a lucrării: *O analiză instituțională a evoluției sistemului de asigurare a calității în învățământul superior din România (1993-2011)*, în M. Păunescu, A. Miroiu şi L. Vlasceanu (coord.), *Calitatea învățământului superior din România,* Polirom, Iaşi, 2011, pp. 43 – 58.

[2] Baza de date a Băncii Mondiale este astăzi gratuită şi poate fi accesată la adresa: http://data.worldbank.org/. Conţinutul este dinamic, adică este generat la cererea utilizatorului, astfel că o adresă permanentă la care poate fi găsit un grafic sau un tabel care să conţină aceste date nu poate fi generat. O persoană interesată poate găsi însă cu uşurinţă datele prezentate aici la adresa generică specificată.

[3] Voi prefera folosirea termenului generic de „universităţi" pentru a păstra unitatea terminologică. Totuşi, în România, potrivit legislaţiei denumirea

dacă în 1990 în România existau doar 48 de universităţi[4] (aflate în acel moment în proprietatea statului, motiv pentru care mai sunt denumite şi *publice* sau *de stat*), numărul acestora a ajuns în 2004 la cifra de 122 (cifra include universităţile private autorizate sau acreditate), în prezent[5] funcţionând aproximativ 120 de universităţi. Numărul universităţilor de stat a crescut puţin spectaculos, de la 48 de organizaţii existente în anul 1990 la 56 în 2009. O creştere cantitativă spectaculoasă au avut-o însă organizaţiile private care furnizau servicii de învăţământ superior.

În primii ani după 1989 au apărut peste 250 de organizaţii care ofereau programe de studii universitare (Miroiu şi Florian, 2006). Cifra este pur orientativă, întrucât nu există statistici oficiale care să fi contabilizat aceste noi tipuri de organizaţii. Datorită vidului de reglementare, în perioada 1990 – 1993 practic orice iniţiativă de furnizare a unui serviciu asimilabil celor de învăţământ superior putea folosi o astfel de denumire. Alţi autori oferă estimări mai reduse ale numărului unor astfel de organizaţii private, spre exemplu Vlăsceanu şi Dima (2000) menţionează cifra de 58 de *institute* care funcţionau înainte de 1995 (Vlăsceanu şi Dima, 2000, p. 28). Institutul Naţional de Statistică pe de altă parte nu oferă date

de universitate putea fi deţinută doar de acele instituţii de învăţământ superior acreditate sau autorizate (art. 31 din Legea 88/1993; precum şi art. 35 din OUG 75/2005 modificat şi aprobat prin legea 87/2006). Mai mult, în legislaţia şi literatura de specialitate utilizarea termenului de instituţii de învăţământ superior este ambiguă şi substituie de cele mai multe ori termenul de universitate.

[4] Vezi Anuarul Statistic al României, Comisia Naţională pentru Statistică, 1990.

[5] Această valoare se referă la anul de referinţă 2011, când a fost publicat iniţial textul. Astăzi, în 2015, potrivit site-ului ministerului educatiei există 56 de universităţi de stat şi 37 de universităţi private acreditate, în total 93 de universităţi. La acestea se mai adaugă încă 10 universităţi private care sunt autorizate să funcţioneze provizoriu. Aşadar în 4 ani putem constata reducerea populaţiei organizaţionale cu cel puţin 17 universităţi (toate fiind dintre cele private, căci numărul universităţilor de stat a rămas constant în această perioadă).

privind *învățământul superior din instituții private* decât din anul universitar 1995/1996.

Din 1994, Consiliul Național de Evaluare și Acreditare Academică (CNEAA) a efectuat evaluări ale tuturor programelor din organizațiile private care pretindeau că oferă programe de studii specifice învățământului superior; unele dintre acestea au fost acreditate, la început provizoriu iar apoi permanent. S-a ajuns astfel la un număr de 36 de universități private acreditate sau autorizate să funcționeze în anul universitar 1995/1996. Până în anul universitar 2002/2003 numărul acestor organizații aproape s-a dublat ajungând la 70 de universități private care aveau programe de studii autorizate sau acreditate, potrivit datelor oferite de Institutul Național de Statistică[6].

Cifrele sunt iarăși orientative și trebuie menționate mai multe surse pentru a putea da un tablou cât de cât adecvat. Spre exemplu, în anul universitar 2000/2001, potrivit datelor publicate de CEPES – UNESCO (Vlăsceanu și Purser, 2002, pp. 89), în România funcționau 83 de *instituții private de învățământ superior*; este însă greu de văzut cum doar un an universitar mai târziu INS număra cu 13 mai puține.

Dificultățile de numărare a organizațiilor private care furnizau servicii de învățământ superior sunt pe de o parte cauzate de imprecizia terminologică și de absența unor instrumente adecvate de reglementare în domeniul învățământului superior. Aceste imprecizii dovedesc însă în mod indirect o dezvoltare explozivă a acestui domeniu, determinată de o tendință de echilibrare bruscă a cererii și ofertei de servicii de învățământ superior. Datorită distanței foarte mari dintre cerere și ofertă, (aminteam mai sus ponderea extrem

[6] Aceste valori au fost culese din *Caietele Statistice privind Învățământul Superior*, publicații bianuale ale Institutului Național de Statistică. Parțial aceste date se regăsesc astăzi în platforma TEMPO-online.

de redusă în populaţie a celor care aveau acces la învăţământ superior), *masificarea* a fost într-atât de rapidă încât actorii organizaţionali tradiţionali (universităţile publice şi statul) au fost pur şi simplu incapabili de reacţie, nereuşind nici măcar să înregistreze statistic fenomenul.

Cu atât mai puţin au fost capabile instituţiile statului să producă norme, reglementări dar şi strategii organizaţionale care să permită universităţilor de stat să facă faţă cererii sporite de servicii educaţionale. Practic, prinse într-o mentalitate tradiţională ce poate fi exprimată printr-o percepţie elitistă cu privire la accesul la învăţământ superior, universităţile publice au fost incapabile să reacţioneze *antreprenorial* şi să asimileze cantitatea imensă de potenţiali studenţi şi beneficiari[7]. Universităţile private, pe de altă parte, s-au născut tocmai pe baza acestui principiu: orice persoană care solicită o diplomă de învăţământ superior şi este dispusă să plătească pentru aceasta trebuie să aibă şansa să o obţină. Calitatea nu joacă în nici unul dintre cazuri un rol important în determinarea comportamentului strategic. (Cu toate acestea, la nivelul discursului public întâlnim o atitudine rezervată, chiar negativă, faţă de *calitatea* universităţilor private.)

Semnarea Declaraţiei de la Bologna în 1999 a determinat redirecţionarea schimbărilor în sensul unei convergenţe a politicilor din sistemul de învăţământ superior din România cu reforme întreprinse la nivel european. Trebuie subliniat însă faptul că elementele cheie ale procesului de reformă apăruseră deja în perioada 1993 – 1995 prin reglementarea şi înfiinţarea unor noi tipuri de actori

[7] Argumentele prezentate în Partea I a acestui volum completează aceste observaţii. Universităţile nu au putut reacţiona fiindcă relaţia de dependenţă faţă de stat era extrem de puternică în acea perioadă. Altfel spus, lipsa de reacţie şi dezvoltare a universităţilor de stat poate fi privită şi ca o incapacitate a birocraţiei guvernamentale de a răspunde fenomenelor sociale şi economice rapide, specifice unei ordini democratice.

organizaţionali, precum Consiliului Naţional pentru Finanţarea Învăţământului Superior (CNFIS) şi Consiliului Naţional pentru Cercetare Ştiinţifică în Învăţământul Superior (CNCSIS). Totodată sistemul de finanţare a învăţământului superior s-a modificat substanţial (creşterea ponderii auto-finanţării universităţilor şi scăderea ponderii finanţării bugetare a acestora). Au apărut de asemenea reglementări care au pus bazele unui cadru integrat de învăţământ şi cercetare între universităţile şi institutele de cercetare.

După 2005 problema esenţială a devenit aceea a implementării noilor cadre legislative şi instituţionale, în condiţiile în care, în continuare, sistemul de învăţământ superior şi de cercetare se confrunta cu o subfinanţare cronică[8]. Nu trebuie de asemenea uitat faptul că sistemul de învăţământ preuniversitar (primar, gimnazial şi liceal) a suferit la rândul său numeroase schimbări, de cele mai multe ori foarte bruşte, astfel încât unele efecte au fost resimţite şi la nivelul învăţământului superior.

Structura instituţională a sistemului de învăţământ superior a cunoscut aşadar o reconfigurare fundamentală. La nivel instituţional reformele au avut ca premisă crearea unui sistem după modelul altor state cu sisteme de învăţământ superior considerate mai performante, precum Marea Britanie. În acest sens, înfiinţarea unor organizaţii cu rol consultativ, precum Consiliile privind finanţarea şi cercetarea ştiinţifică, au determinat crearea unui spaţiu instituţional de negociere şi competiţie inter-organizaţională pentru accesul la resurse. Cu toate acestea funcţia fundamentală a sistemului de asigurare a calităţii, preluată din perioada pre-1990, cea de verificare şi control din partea autorităţii centrale, în acest caz

[8] Penuria resurselor financiare aflate la dispoziţia sistemului universitar şi de cercetare nu este însă un rezultat al perioadei tranziţie. Originile ei pot fi identificate cu mult timp înainte de anii 1990. Vezi un argument în acest sens în capitolul 7 al acestui volum.

Ministerul Educației (cu diferitele sale denumiri ulterioare), a rămas preponderentă. În acest sens o scurtă prezentare a elementelor legislative esențiale, care au afectat structura sistemului instituțional de învățământ superior, constituie un argument decisiv.

Legislația care reglementează activitatea instituțiilor de învățământ superior din România a cunoscut de-a lungul ultimilor douăzeci de ani numeroase rectificări și amendări. În ceea ce privește structura sistemului de învățământ superior aceasta era prevăzută în cadrul capitolului IX al Legii Învățământului 84/1995 și este reluată în cadrul Legii Educației Naționale (Legea nr. 1/2011). Conform acestora, sistemul de învățământ superior este alcătuit din următoarele tipuri de organizații[9]: universități, institute, academii de studii și școli de studii postuniversitare. Misiunea sistemului național de învățământ superior, potrivit art. 117 din Legea Educației Naționale este aceea de „a genera și de a transfera cunoaștere către societate prin: a) formare inițială și continuă la nivel universitar, în scopul dezvoltării personale, al inserției profesionale a individului și a satisfacerii nevoii de competență a mediului socioeconomic; b) cercetare științifică, dezvoltare, inovare și transfer tehnologic, prin creație individuală și colectivă, în domeniul științelor, al științelor inginerești, al artelor, al literelor, prin asigurarea performanțelor și dezvoltării fizice și sportive, precum și valorificarea și diseminarea

[9] Legea folosește termenul de *instituții*, în sensul teoriilor instituționaliste însă termenul este incorect folosit, de aceea prefer să folosesc aici termenul de organizații. Pentru o discuție terminologică asupra *instituțiilor* și *organizațiilor* vezi capitolul 2 al acestui volum. În ce măsură putem trata Universitatea ca *instituție* sau doar ca *organizație* rămâne un subiect de dezbatere. Consider că, cel puțin în lipsa unei autonomii universitare explicit asumate și exercitate, universitățile din România sunt și vor continua să fie, conform definițiilor paradigmatice, *organizații.* Indiferent însă de aceste considerente, utilizarea unuia sau a ceiluilalt termen pentru a numi unitatea de analiză are implicații metodologice importante asupra modului în care nu uităm la obiectul de studiu.

rezultatelor acestora." Această prevedere poate fi interpretată ca fiind baza transformării universităţilor din organizaţii al căror scop este doar didactic, în organizaţii dinamice, orientate spre activităţi practice, de cercetare aplicată şi fundamentală.

În 2004 a fost emisă Legea Consorţiilor Universitare (legea nr.287/2004[10]) care pune bazele unificării domeniilor cercetării şi învăţământului superior şi al cercetării, domenii de activitate tradiţional diferenţiate în cazul României. Conform Legii 287/2004 universităţile (publice sau private) au posibilitatea de a se asocia fie între ele, fie cu institute de cercetare pentru a asigura pe de o parte o creştere a eficienţei utilizării resurselor financiare destinate cercetării şi educaţiei, iar pe de alta pentru a asigura o creştere a calităţii atât a activităţilor didactice cât şi a celor de cercetare. Ministerul Educaţiei Naţionale îşi asumă totodată obligaţia de a susţine financiar şi de a stimula formarea şi activitatea acestor consorţii.

Merită totuşi amintit pe scurt aici că, spre exemplu Legea Consorţiilor universitare nu a reuşit să producă efectele scontate datorită faptului că finanţarea sau asigurarea altor tipuri de stimulente din partea Statului au lipsit cu desăvârşire. Conceptul de consorţii universitare este preluat şi în Legea nr.1/2011, care acordă libertate universităţilor de a constitui consorţii universitare, inclusiv cu institute de cercetare-dezvoltare. Totuşi, până în prezent consorţiile universitare care au fost constituite au în componenţă fie universităţi din aceeaşi localitate (amintim aici cazul consorţiului universitar de la Timişoara[11]) fie universităţi tradiţionale, cu o existenţă istorică îndelungată (amintim aici cazul consorţiului Universitaria[12]). Astfel consorţiile universitare par să fie utilizate

[10] Astăzi abrogată.

[11] Consorţiul universitar al universităţilor din Timişoara nu a ajuns din păcate să fie finalizat. Un articol de presă care descrie situaţia poate fi citit aici: http://timpolis.ro/la-timisoara-s-a-ales-praful-de-proiectul-consortiului-universitar/

[12] Informaţii despre acest consorţiu sunt disponibile pe site-ul http://

în general pentru a genera un fel de „carteluri" universitare al căror obiectiv este acela de a spori puterea de negociere a acestora în cadrul sistemului administrativ şi mai puţin acela de a colabora în vederea activităţilor de cercetare sau educaţie.

Cadrul normativ consacră o serie de principii fundamentale pentru existenţa şi funcţionarea universităţilor precum: autonomia universitară, libertatea academică, apolitismul organizaţiilor universitare, asigurarea calităţii, echitatea sau centrarea educaţiei pe student (art. 118, Legea nr. 1/2011). În acest context, o privire asupra evoluţiei în ultimii 20 de ani a principiului asigurării calităţii trebuie să facă referire la celelalte principii: cu alte cuvinte, observăm faptul că asigurarea calităţii este inclusă într-un sistem instituţional de norme, valori şi principii, care se cuvine tratat unitar.

La începutul anilor 1990, principala organizaţie care elabora şi implementa politici în domeniul învăţământului superior era Ministerul Educaţiei. În timp, o parte din atribuţiile sale în acest sens au fost transferate către organizaţii create prin lege, cu atribuţii precise nu numai de aplicarea măsurilor luate, dar şi de analiză şi de propunere de politici publice. În 1993, prin Legea 88/1993 a fost creată prima astfel de instituţie, Consiliul Naţional pentru Evaluare şi Acreditare Academică (CNEAA), aflat în subordinea Parlamentului. Alături de Consiliul Naţional al Rectorilor, recunoscut prin legea 84/1994 ca având importante atribuţii în planificarea dezvoltării învăţământului superior, alte trei instituţii au rol consultativ pe lângă Ministerul Educaţiei: Consiliul Naţional pentru Finanţarea Învăţământului Superior (CNFIS), Consiliul Naţional pentru Cercetare Ştiinţifică în Învăţământul Superior

universitaria.ase.ro/ Acest consortiu însă pare să fi rămas doar la nivel de constituire formală, întrucât, cele mai recente ştiri despre activitatea acestuia datează din anul 2013.

(CNCSIS) și Consiliul Național de Atestare a Titlurilor, Diplomelor și Certificatelor Universitare (CNATDCU). În prezent, în urma reformelor prefigurate prin noua lege a educației naționale, consiliile consultative au fost grupate sub umbrela organizațională a Unității Executive pentru Finanțarea Învățământului Superior, Cercetării, Dezvoltării și Inovării.

Atribuția principală a Consiliul Național pentru Evaluare și Acreditare Academică a fost aceea de a evalua periodic programele de studii care se finalizează cu emiterea unei diplome oficiale recunoscute de către Ministerul Educației, fie că este vorbă de programe de studii universitare sau postuniversitare. CNEAA avea totodată atribuția de a autoriza și acredita, conform prevederilor Legii 88/1993, universitățile atât private cât și publice. Acreditarea realizată de CNEAA era de două feluri: a programelor universitare și a instituțiilor de învățământ superior. CNEAA a elaborat metodologii de realizare a autorizării (necesară pentru începerea derulării unui program universitar) și acreditării (după ce primele trei promoții au absolvit programul și au susținut examenul de licență la o universitate deja acreditată); aceste metodologii se aplicau în mod egal programelor propuse de universitățile publice și private. Acreditarea instituțională era propusă de CNEAA pentru acele universități care au deja cel puțin trei programe acreditate. Ministerul Educației propune Guvernului promovarea legii privind înființarea unei universități, care este adoptată de Parlament.

Odată cu intrarea în vigoare, în 2006, a Legii Asigurării Calității în Învățământ (legea 87/2006), CNEAA a dispărut și a fost înlocuită de Agenția Română pentru Asigurarea Calității în Învățământul Superior (ARACIS) care a preluat și atribuțiile CNEAA în domeniul acreditării instituțiilor și programelor de studii universitare, dar în plus are și atribuții referitoare la evaluarea calității activităților instituțiilor de învățământ superior, publice și private.

Obiectivul ARACIS este formulat potrivit Articolul 14 al OUG 75/2005 și Art. 12 al Legii 87/2006 astfel: „evaluarea externă a calității educației". De asemenea, noua Lege a calității educației prevedea înființarea la nivelul fiecărei instituții furnizoare de educație superioară a unei comisii interne de evaluare și monitorizare a calității educației. Atribuțiile acestei comisii sunt exprimate în termeni generali în cadrul Art. 12 al actului normativ citat anterior. Acestea cuprind elaborarea procedurilor și a activităților de evaluare a calității, potrivit cadrului stabilit prin lege, elaborarea unui raport anual de evaluare a calității, elaborarea de propuneri de îmbunătățire a calității precum și cooperarea cu agenția centrală abilitată în acest domeniu. Mai trebuie adăugat aici faptul că, potrivit legii, există trei domenii principale vizate de procedurile de asigurare a calității: capacitatea instituțională, eficacitatea educațională și managementul calității.

Legea calității definea calitatea educației drept „ansamblul de caracteristici ale unui program de studiu și ale furnizorului acestuia prin care sunt îndeplinite așteptările beneficiarilor precum și standardele de calitate" (Art. 3 din OUG 75/2005 modificat prin Legea 87/2006). Mai mult, prin articolul 7 se stabilește faptul că „asigurarea calității educației este centrată preponderent pe rezultate. Rezultatele sunt exprimate în cunoștințe, competențe, valori și atitudini, care se obțin prin parcurgerea și finalizarea unui nivel de învățământ sau program de studii."

În ceea ce privește relația dintre acreditare și asigurarea calității, Legea stabilește faptul că „acreditarea este parte a procesului de asigurare a calității", iar acreditarea este definită drept „acea modalitate de asigurare a calității prin care se certifică respectarea standardelor pentru funcționarea organizațiilor furnizoare de educație și a programelor lor de studii". Pentru a completa relația dintre acreditare și asigurarea calității, trebuie să facem referire la Art. 115

din legea 1/2011 care stipulează clar faptul că „învățământul superior se poate organiza doar în instituții de învățământ superior care au obținut autorizarea de funcționare provizorie sau acreditarea, potrivit legii", sau pe scurt *universități*, în conformitate cu prevederile legale legate de această denumire.

Merită amintit aici faptul că între autorizarea/acreditarea unui program de studii și autorizarea/acreditarea unei instituții nu există diferențe legale și nici procedurale, dacă analizăm cu atenție metodologiile elaborate de ARACIS[13]. Cu alte cuvinte, metodologia de evaluare, instrumentele, procedurile și finalitatea acțiunii de evaluare sunt identice fie că trebuie acreditată o instituție sau un program de studii. Desigur, se poate argumenta că, în Ghidurile de evaluare utilizate de ARACIS, această diferență există și este dată de criteriile, standardele și indicatorii avuți în vedere la evaluare. Cu toate acestea, din punct de vedere legislativ, metodologia este unică, compactă și structurată, indiferent de obiectul evaluării, pe cele trei domenii considerate fundamentale: *capacitate instituțională, eficacitate educațională și managementul calității*. De asemenea

[13] Procesul de îmbunătățire al Metodologiei utilizate de ARACIS a ajuns, în anul 2011 la final. O nouă metodologie de evaluare a fost propusă spre aprobare Ministerului Educației și Guvernului României. Schimbarea structurii politice ce a urmat perioadei contestatare de la sfârșitul lui 2011 și începutul lui 2012 a dus la înghețarea acestui proces. Din păcate, deși propunerile făcute pentru modificarea metodologiei de evaluare externă nu au fost agreate și promulgate, nu au fost făcute propuneri noi. În acest moment ARACIS este constrânsă să utilizeze o metodologie veche, din anul 2006, complet neadcvată realității sistemului universitar din România și înapoiată față de cele mai recente evoluții din domeniul educației universitare din Spațiul European al Învățământului Superior. Acest îngheț al evoluției sistemului de învățământ universitar, alături de continuarea politicii de subfinanțare reprezintă cu siguranță cel mai negativ efect, cu consecințe pe termen mediu și lung ușor de dovedit, al modului în care guvernanții au înțeles să administreze sectorul educației, în special cea de nivel universitar, din anul 2012 până în prezent.

variaţiile de utilizare a indicatorilor, mai mult valorile de referinţă ale acestora, aşa cum sunt ele prezentate în ghiduri sunt nesemnificativ diferite între evaluări[14].

Prin modul în care legea operaţionalizează conceptul de acreditare acesta devine o modalitate a asigurării calităţii, prin care se evaluează de fapt conformitatea cu un set de indicatori unici la nivel naţional. Din acest motiv este normal ca universităţile să îşi creeze o strategie orientată exclusiv către conformarea la normativele în vigoare. Motivaţiile pentru îmbunătăţirea calităţii, căutarea de noi metode şi mijloace de evaluare sau chiar dezvoltarea unei identităţi instituţionale, cu alte cuvinte diversificarea instituţională care să reprezinte un avantaj competitiv în domeniul serviciilor educaţionale lipsesc cu desăvârşire aât la nivel legislativ, cât şi la nivelul practicilor privind evaluarea şi asigurarea calităţii. Amintim aici constatările prezentate pe larg în Barometrul Calităţii – 2010, unde remarcam, pe baza unor interviuri cu evaluatori ARACIS şi alte persoane implicate în procesele de evaluare externă, faptul că în general procedurile şi practicile folosite în evaluarea externă sunt pur formale şi ritualiste.

Dacă finalitatea procesului de asigurare a calităţii este relativ clară şi pare a fi obţinerea acreditării, sau altfel spus certificarea conformităţii cu normele în vigoare, obiectul procesului de evaluare propriu-zis este incert. Întrebarea pe care şi-o poate pune oricine este: ce şi cum se evaluează? Potrivit cadrului legislativ, evaluarea este multi-criterială, acoperă cele trei domenii fundamentale enumerate anterior, însă, în acelaşi timp evaluarea vizează rezultatele, iar acestea sunt de patru feluri, potrivit legii: cunoştinţe,

[14] Pentru o analiză detaliată a actualei metodologii de evaluare a ARACIS se poate consulta raportul elaborat la începutul proiectului ACADEMIS, disponibil online la adresa http://proiecte.aracis.ro/fileadmin/Academis/A3/1._Propunere_de_indicatori_pentru_benchmarking_-_oct.pdf.

competenţe, valori şi atitudini pe care o persoană le deprinde sau acumulează pe parcursul unui program de studii.

Tot Legea calităţii precizează un al treilea obiectiv al evaluării calităţii: îndeplinirea aşteptărilor beneficiarilor şi, concomitent, îndeplinirea standardelor de calitate. Cu alte cuvinte, cel puţin din perspectiva acestei ultime prevederi, evaluarea vizează simultan în ce măsură o universitate sau program de studii satisface atât nevoile unor beneficiari prezumtivi (şi dificil de identificat), cât şi standardele stabilite la nivel naţional. Metodologia propriu-zisă de evaluare externă a calităţii folosită de ARACIS cuprinde un număr de 42 de indicatori, dintre care 12 măsoară inputurile în sistem (resurse umane, financiare, materiale etc.), 20 măsoară procesul de utilizare a resurselor, şi alţi 5 măsoară elemente ale contextului organizaţional în care funcţionează universităţile şi doar 5 măsoară rezultatele efective ale activităţii unei universităţi.

Procedurile de evaluare şi instrumentele folosite sunt şi ele relativ complicate. Procesul de evaluare internă, al cărui rezultat este conform prevederilor legale un raport de auto-evaluare care demonstrează în ce măsură activităţile unei universităţi sunt conforme normelor în vigoare, reprezintă elementul fundamental al întregului proces de evaluare. Raportul de evaluare internă este analizat de o comisie de experţi externi, numiţi de ARACIS, care analizează universitatea sau programul de studii prin intermediul unei vizite. Sistemul seamănă cu ceea ce literatura de specialitate defineşte drept „evaluarea colegială" (*peer-review*). Cu toate acestea procedura de evaluare poate fi inadecvată dacă ne amintim că, de fapt, obiectivul evaluării externe a calităţii este certificarea de conformitate cu standardele de calitate şi nu (aşa cum ne-am putea aştepta de la o astfel de modalitate de evaluare) analiza comună a unor constatări în încercarea de îmbunătăţire a activităţii instituţiei de învăţământ superior.

Mai mult, vizita de evaluare externă pare să aibă un rol mai degrabă constatativ și mai puțin consultativ pentru Consiliul ARACIS, care este de fapt potrivit legii decidentul cu privire la rezultatul evaluării[15]. Pe de altă parte, trebuie amintit faptul că deciziile Consiliului ARACIS sunt luate pe baza recomandărilor venite de la Comisiile pe domenii de specialitate care analizează și discută fiecare raport de evaluare în parte, în funcție de domeniile de studii în care sunt abilitate. Cu alte cuvinte informațiile propriu-zise legate de conformitatea unei universități sau program de studii parcurg un traseu organizațional destul de lung de la sursă până la autoritatea decidentă.

Decizia finală de acreditare este luată însă de o instituție care nu face parte din acest proces de evaluare – Ministerul Educației, singura autoritate legală care poate emite o propunere de autorizare/acreditare unei universități, care apoi trebuie adoptată de către Parlament, în calitate de putere legislativă, pentru a deveni operațională. Devine evident din cele de mai sus că formularea unei strategii clare de dezvoltare sau îmbunătățire continuă a calității este cel puțin dificilă în aceste condiții. Opțiunea majorității instituțiilor de învățământ superior în aceste condiții este, așa cum voi argumenta mai jos, alegerea rațională[16] a celei mai simple rezolvări: conformarea la acele standarde și proceduri care garantează

[15] Pentru o analiză mai largă asupra rolului departamentelor de asigurare a calității din universități, precum și caracterul ritualist – formal al vizitelor de evaluare externă, vezi *Barometrul Calității,* 2010, publicat de ARACIS. Disponibil și în varianta electornică la adresa: http://proiecte.aracis.ro/fileadmin/ARACIS/Publicatii_Aracis/Publicatii_ARACIS/Romana/barometru-final.pdf.

[16] Dar, chiar dacă pe termen scurt conformarea rezolvă problema, ea produce pe termen lung efecte negative. Scăderea accesului la învățământ superior, lipsa performanțelor în cercetarea științifică, absența unor planuri și strategii organizaționale de dezvoltare și alte fenomene își au originea în acest tip de comportament rațional al actorilor organizaționali.

obținerea acreditării și implicit funcționarea și existența în cadrul sistemului de învățământ superior.

Nu în ultimul rând trebuie amintit aici faptul că în sistemul de învățământ superior din România există mai multe sisteme paralele de evaluare a calității. Dacă ARACIS-ul evaluează în vederea acreditării, universitățile publice sunt nevoite să se supună unei evaluări paralele efectuate de Consiliul Național pentru Finanțarea Învățământului Superior (CNFIS). În cadrul metodologiei de finanțare[17] elaborate anual de CNFIS, indicatorii de calitate (IC) au avut în ultimii ani o pondere din ce în ce mai mare, ajungând la 30%. Acești indicatori măsoară preponderent activitatea de cercetare căreia îi acordă cea mai mare pondere. Activitatea de cercetare este evaluată simultan și de Consiliul Național pentru Cercetare Științifică în Învățământul Superior (CNCSIS), însă aceste evaluări au caracter „opțional" aplicându-se doar atunci când o universitate sau un angajat al acesteia dorește să obțină fonduri de cercetare prin concurs. Pe de altă parte, aceste evaluări capătă o importanță mai mare atunci când o universitate dorește să își diversifice activitățile prin înființarea spre exemplu a unor Centre de Excelență în Cercetare. Acestora li se adaugă evaluările făcute de CNATDCU în vederea acreditării Instituțiilor Organizatoare de Studii Universitare de Doctorat[18].

[17] Aici aveam în vedere metodologiile de finanțare publicate până în anul 2011.

[18] Cred că anul 2011 poate fi numit „anul evaluării universităților în România". În acel an s-au suprapus (unele proceduri au început ce e drept în anul 2010) foarte multe procese de evaluare. Proiectul ACADEMIS al ARACIS a evaluat un număr semnificativ de Universități în vederea autorizării/acreditării, dar și în vederea colectării unor date empirice pentru crearea unei baze de date proprii (din pacate baza de date este în prezent abandonată; dar poate fi încă consultată la http://db.aracis.ro). CNCSIS a evaluat cercetarea științifică în universități în aceeași perioadă prin ENEC (informatii mai pot fi găsite la adresa: http://www.ecs-univ.ro/515/section.aspx/540). Ministerul a evaluat

Concluzii parțiale

Câteva elemente prezentate foarte sintetic mai sus sunt importante și trebuie subliniate aici, deoarece credem că au avut un rol esențial în determinarea unor comportamente și strategii organizaționale care au avut ca rezultat, poate neintenționat, configurația actuală a sistemului instituțional de învățământ superior din România. „Pentru învățământul superior post-totalitar abordarea asigurării calității drept un proces de acreditare non-voluntară este un simptom comun. Asigurarea calității și acreditarea sunt considerate în acest sens sinonime." (Tomusk, 2004, pp.119)

Afirmația de mai sus a lui Tomusk sintetizează destul de bine sistemul de asigurare a calității dezvoltat și în România pe parcursul perioadei 1993 – 2006. Modificarea sistemului instituțional, prin legea calității din 2006, nu aduce schimbări fundamentale, în sensul că acreditarea rămâne punctul central al procesului de asigurare a calității. În România, spre exemplu, înființarea în 1993 a CNEEA, a cărui principală responsabilitate a fost emiterea propunerilor de acreditare/neacreditare pentru universități, a fost justificată adesea

universitățile și a solicitat date empirice exhaustive în cadrul „exercitiului national de clasificare a universităților și ierarhizare a programelor pe domenii de studii" (despre care puteti consulta informatii amănunțite aici http://chestionar.uefiscdi.ro). Aceastea sunt doar cele trei procese naționale, la care se adaugă alte evaluări mărunte, în funcție de specificul activităților fiecărei universități, al participării la varii competiții de alocare de fonduri, participării la proiecte finanțate prin POSDRU (care presupun cantități considerabile de raportări birocratice) și așa mai departe. Oboseala organizațională și aversiunea față de raportare, extinsă până în prezent este perfect de înțeles, în condițiile în care majoritatea organizațiilor universitare din România nu folosesc metode moderne de administrare (spre exemplu programe de management universitar pentru computer) și au departamente administrative subdimensionate.

tocmai de înființarea extrem de rapidă a numeroase universități private. Fenomenul la acea dată era simplu de explicat: pe de o parte resursa demografică considerabilă ce putea fi școlarizată în schimbul unui venit financiar imediat, pe de altă parte incapacitatea universităților de stat existente de a acomoda un număr atât de mare de potențiali studenți și nu în ultimul rând vidul legislativ generat de inexistența unor reglementări clare în domeniul educației în general (Legea învățământului avea să fie adoptată abia în 1995). Introducerea procedurilor de acreditare apare într-un moment în care „statul pierde controlul asupra unei părți considerabile din învățământul superior. Acest lucru nu s-a întâmplat de obicei prin distanțarea dintre stat și componenta tradițională a sectorului învățământului superior, ci prin apariția unui număr semnificativ de noi universități private." (Tomusk, 2004, p. 119).

În acest context introducerea unor reglementări prin intermediul cărora instituțiile de învățământ nou apărute să poată fi controlate devine oarecum evidentă. Interesant este faptul că la începuturile sale acreditarea a funcționat, cel puțin în România, ca instrument de control al accesului pe piața serviciilor educaționale. Legea 88/1993 citată anterior prevedea că **doar** instituțiile de învățământ superior care au fost înființate **după 22 decembrie 1989** trebuie să solicite declanșarea procesului de evaluare în vederea autorizării provizorii (art.28). Implicit, actorii privați care derulau activități de învățământ superior erau considerați în afara sistemului de învățământ superior, sau mai bine zis nu li se recunoștea dreptul de a produce și furniza acest bun.

Universitățile publice sau de stat nu erau supuse acestei prevederi, aproape toate fiind înființate înainte de 1989. După cum dovedesc însă cifrele amintite mai sus, normele impuse de legea 88 au fost relativ slab aplicate, ele dovedindu-se ineficiente în limitarea accesului pe piața învățământului superior. Interesant este de

asemenea faptul că dacă legea 88/1993 scotea în afara sistemului de învăţământ superior toate organizaţiile private care furnizau învăţământ superior şi condiţiona reintrarea acestora în sistem prin parcurgerea unui proces de evaluare externă vag definit la acel moment, Legea Educaţiei Naţionale, 18 ani mai târziu, încearcă să includă mai mult sau mai puţin forţat toţi actorii organizaţionali în sistemul de învăţământ superior, indiferent de statutul lor. Efectul este interesant, deoarece putem găsi numeroase discuţii şi dezbateri în perioada ce a urmat apariţiei primei legi a acreditării, în care reprezentanţi ai universităţilor private argumentau că acestea nu fac parte din sistemul instituţional al învăţământului superior românesc şi ca atare nu trebuie să se supună procedurilor de verificare şi evaluare. Desigur, argumentul lor nu putea fi susţinut în măsura în care aceste organizaţii aveau ca obiectiv eliberarea de diplome de studii universitare, recunoscute formal de stat.

Legea acreditării din 1993 a produs însă şi alte efecte, dintre care multe au fost preluate şi transpuse în legea asigurării calităţii din 2006. Astfel, chiar dacă aparent am putea vorbi de o schimbare instituţională petrecută în acest domeniu în anul 2006, ceea ce s-a petrecut de fapt a fost o schimbare de politici care a conservat şi întărit de fapt practicile şi instituţiile apărute anterior. O enumerare a acestor elemente este utilă aici, chiar dacă reia o parte din chestiunile descrise pe scurt anterior în cadrul acestui volum.

Schimbarea principală pe care o produce Legea asigurării calităţii din 2006 este înlocuirea CNEAA cu ARACIS, o organizaţie independentă (CNEAA fusese sub controlul direct al Parlamentului), autofinanţată, teoretic nesupusă controlului politic[19]. Din punct de vedere procedural modificările nu au fost însă

[19] Din păcate evoluţiile recente din viaţa organizaţională a ARACIS-ului şi relaţia acestuia cu Ministerul Educaţiei au demonstrat că, în 2011, mă înşelam când scriam aceste rânduri.

chiar atât de importante. Procedura acreditării rămâne principala cale prin care o organizaţie poate dobândi dreptul de a furniza servicii de învăţământ superior. Acreditarea nu este însă redefinită substanţial şi presupune parcurgerea unor etape care se încheie cu o decizie legală luată tot de Parlament, la propunerea Guvernului, pe baza unei decizii a Ministerului Educaţiei. Pe de altă parte, evaluarea care stă la baza acestei decizii este făcută de o organizaţie – ARACIS – care nu are nicio putere formală în influenţarea deciziei finale.

Procedurile şi practicile, chiar dacă mult detaliate în metodologia de asigurare a calităţii din 2006 faţă de versiunea anterioară conţinută de legea 88/1993, rămân în esenţă similare. Concentrarea pe indicatori care măsoară *input*-urile sau resursele care sunt implicate în activitatea universităţii, mai precis ponderea semnificativă în evaluare a bazei materiale de care dispune o organizaţie care doreşte să furnizeze servicii de învăţământ superior, este un element semnificativ. Deşi în legea de organizare ARACIS-ul nu a avut comisii de specialitate abilitate să evalueze pe fiecare domeniu de studii, acestea au fost importate din structura veche a CNEAA. Acest transfer al unei părţi a structurii organizaţionale vechi a determinat şi transferul unor practici de evaluare care nu fac parte explicit din metodologia asigurării calităţii. Avem în vedere aici spre exemplu listele de discipline pe care în conformitate cu art. 20 din legea 88/1993 comisiile specializate ale CNEAA le-au întocmit pentru fiecare domeniu de studii în parte, liste de discipline obligatorii, opţionale şi complementare au fost preluate şi sunt utilizate în evaluarea programelor de studii pe domenii şi de comisiile de specialitate ale ARACIS. Astfel curriculum-ul oricărui program de studii trebuie să conţină anumite discipline de studiu, fapt care îngrădeşte libertatea unei universităţi de a-şi determina propriile conţinuturi curriculare. Transferul acestei practici, chiar dacă nu

este exprimat la nivel normativ, formal, s-a făcut datorită conservării informale a procedurilor de evaluare.

Un alt efect interesant produs de legea acreditării din 1993 a fost cel al unei adevărate „inflaţii" de publicaţii academice, ca urmare a prevederilor art. 22 care stipula ca fiecare titular de curs să aibă un curs şi alte „lucrări necesare" tipărite şi multiplicate de către universitate. În timp, datorită interacţiunii cu alte sisteme de evaluare, precum spre exemplu cele folosite în competiţiile pentru obţinerea unor granturi de cercetare organizate de CNCSIS, acest indicator a devenit irelevant. Încercările de modificare a acestui indicator, fie prin introducerea unor condiţii suplimentare, printre care putem aminti aici cerinţa ca lucrarea să fie indexată în baze de date internaţionale (precum deja faimosul ISI Thompson Reuters), sau mai recent în biblioteci universitare din alte state (indexate şi ele în Worldcat[20]), sau elaborarea unei liste de edituri agreate de CNCSIS în care pot fi publicate astfel de lucrări, au dovedit ineficienţa lui.

Acreditarea, fie cea făcută după legea 88/1993, fie procedura descrisă în Legea 87/2006, a reprezentant principala cauză a comportamentelor organizaţionale de imitare şi la apariţia şi consolidarea a ceea ce numeam şi în Barometrul Calităţii – 2010, *izomorfismul instituţional*[21]. Preocupate de adecvarea la norme care le garanta

[20] În anul 2011 acesta reprezenta criteriul care măsura prestigiul ştiinţific al unui director de proiect. Numărul de biblioteci din lume în care o carte a unui director de proiect figura reprezenta o condiţie de eligibilitate pentru depunerea proiectelor de cercetare ştiinţifică în cadrul competiţiilor naţionale gestionate de CNCSIS. Comportamentul individual al celor care doreau să obţină un grant de cercetare a fost, evident, să trimită exemplare tipărite ale volumelor autorate către diferite biblioteci publice sau universitare din Europa (sau chiar să le transporte personal în cazul în care mergeau la o conferinţă) pentru a fi indexate. Evident criteriul a fost abandonat în prezent, însă faptul că el a existat, precum şi comportamentul de adaptare imediată al persoanelor este un simptom ce nu trebuie trecut cu vederea.

[21] Evident este vorba aici de conceptul teoretizat în DiMaggio, P. J., Powell, W. W. (1991). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and

existenţa, universităţile, publice sau private deopotrivă, au urmărit copierea cât mai detaliată a practicilor şi conţinuturilor de la ceilalţi actori organizaţionali din sistem.

Simultan o altă presiune începe să se facă simţită din ce în ce mai puternic: nevoia de a şcolariza în învăţământul superior din ce în ce mai multe persoane. Am discutat pe larg problematica specifică *masificării* în cazul sistemului de învăţământ superior din România în cadrul Barometrului Calităţii – 2010. Concluzionam acolo faptul că există câteva aspecte specifice acestui fenomen în contextul românesc. Remarcam faptul că apariţia unor noi organizaţii universitare nu s-a făcut în funcţie de resursa demografică existentă, dacă analizăm datele statistice la nivel de regiuni de dezvoltare. Universităţile private au apărut şi s-au multiplicat în zone în care existau deja numeroase universităţi publice. Motivaţiile sunt multiple, dar cele mai evidente sunt legate de prezenţa resurselor umane (cadrele didactice universitare spre exemplu) dar şi a unui prestigiu de „centru universitar" al anumitor localităţi.

Universităţile private au preferat să furnizeze programe de studii în domenii în care fie universităţile publice nu au reuşit să acopere cererea, precum economia sau dreptul, însă au evitat domenii specializate, în care asociaţiile profesionale aveau o putere semnificativă în ceea ce priveşte angajarea absolvenţilor potenţiali, spre exemplu medicina sau artele. Datele statistice disponibile[22] relevă faptul că în general ponderea persoanelor înmatriculate în programe de studii universitare înregistrează o creştere semnificativă pentru grupele de vârstă între 24 şi 30 de ani, creştere mult mai

collective rationality, în W. W. Powell P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* , Chicago: The University of Chicago Press

[22] Datele prezentate aici sunt preluate din *Raportul de stare asupra sistemului naţional de învăţământ, 2010.* Publicat de Ministerul Educaţiei şi disponibil on-line la adresa: http://www.edu.ro/index.php?module=uploads&func=download&fileId=12866.

mare decât în cazul grupelor de vârstă 18 – 24. Mai mult remarcăm faptul că, în general, durata medie de viaţa a unui student în cadrul sistemului de învăţământ superior este extrem de redusă, sau cu alte cuvinte abandonul este semnificativ la nivelul învăţământului superior. Putem să tragem astfel concluzia că, preocupate fiind de atragerea unui număr cât mai mare de studenţi şi de conformarea la norme, universităţile tind să piardă din vedere nevoile educaţionale ale acestora, dar şi faptul că studenţii ar trebui să şi absolve. De aici o serie întreagă de consecinţe pot fi desprinse, legate de integrarea pe piaţa muncii a studenţilor spre exemplu, sau de percepţia acestora cu privire la utilitatea cunoştinţelor şi competenţelor dobândite pe parcursul studiilor universitare.

Un model de analiză

Se poate argumenta că starea sistemului de învăţământ superior la momentul actual este relativ diferită de descrierea făcută anterior a perioadei 1993 – 2010. Legea Educaţiei Naţionale a început să producă efecte, sistemul de asigurare al calităţii se modifică substanţial[23], pe de o parte prin revizuirea metodologiei pe care ARACIS şi-a propus-o în cadrul proiectului ACADEMIS, pe de altă parte prin influenţa pe care clasificarea universităţilor şi ierarhizarea programelor pe domenii de studii întreprinse de Ministerul Educaţiei le va avea, nu în ultimul rând apariţia unei noi metodologii de finanţare a universităţilor publice reprezintă procese în derulare ale căror efecte nu vor întârzia să apară. Nu este aici locul unei analize a acestor noi instituţii şi nici al unei previziuni cu privire la ce se va întâmpla în sistemul de învăţământ superior. Este însă momentul cel mai bun pentru a încerca să formulăm un model

[23] Eram optimist. Spre deosebire de Adrian Miroiu care declară că este optimist chiar şi azi, eu m-am mai moderat si alunec spre pesimism.

de analiză care să permită fundamentarea și eficientizarea procesului de elaborare și implementare a politicilor publice în domeniul învățământului superior. Apariția unor efecte nedorite, cum este cel al izomorfismului organizațional în cazul acreditării, trebuie pe cât posibil limitată. Tocmai acesta este obiectivul principal al unui astfel de model teoretic.

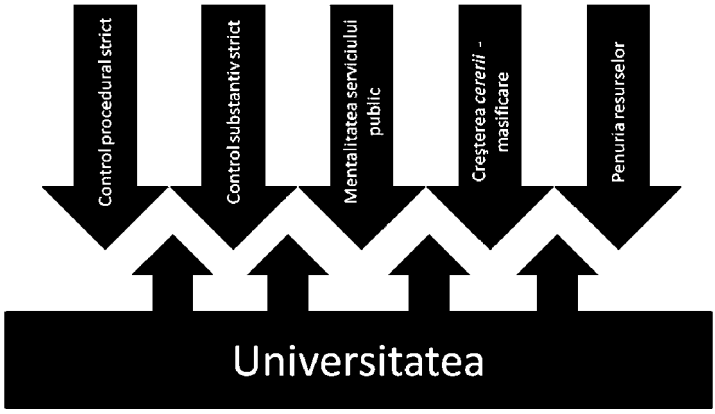
Putem aminti pentru început cel puțin două perspective complet diferite cu privire la contextul în care politicile de asigurare a calității au fost implementate în statele est-europene, printre care și România: „Vina pe care universitățile private o poartă este aceea că majoritatea dintre ele, cu siguranță nu toate, nu au reușit să ofere servicii de învățământ superior mai bune decât cele ale universităților publice care se deteriorau. În practică, în loc să împingă învățământul superior spre îmbunătățire, agențiile de calitate par să fi luat rolul de „poliție a calității" care protejează monopolul instituțiilor tradiționale asupra domeniului." (Tomusk, 2004, pp. 121).

În ceea ce privește rolul și funcționarea sistemelor de asigurare a calității bazate pe acreditare, să observăm faptul că „este într-adevăr destul de ironic faptul că, în momentul în care instituțiile se confruntă cu încercarea de schimbare pe o scală argumentabil fără precedent, ele sunt prinse mai mult ca oricând în chinurile evaluărilor formale care le leagă tot mai puternic de *status quo*." (Broadfoot, 1998, p. 160). Afirmația lui Broadfoot este consistentă cu abordările instituționale propuse, în timp ce afirmația puternic subiectivă a lui Tomsuk reprezintă un exemplu des întâlnit de structurare a discursului public de rezistență la schimbare, venit adesea din partea universităților. Merită reținut însă faptul că „asigurarea calității", definită în sensul îngust al acreditării, cum este și în cazul României, a reprezentant un factor determinant în evoluția sistemului instituțional și uneori a avut de asemenea consecințe nedorite.

Cazul sistemului de acreditare din România, urmat de cel al sistemului de asigurare a calităţii, dar bazat în primul rând pe procedurile de acreditare, pare să urmeze argumentele de mai sus. Acreditarea s-a dovedit doar parţial eficientă în limitarea accesului pe piaţa serviciilor de învăţământ superior. Absenţa resurselor financiare publice pentru investiţii în educaţie şi cercetare, absenţa resurselor umane calificate necesare dezvoltării instituţionale şi creşterea exponenţială a numărului de studenţi au determinat fără îndoială un eşec relativ al instrumentelor de asigurare a calităţii implementate în România în reformarea structurală a sistemului instituţional de învăţământ superior. Chiar dacă aparent baza materială, dacă ar fi să luăm în considerare numărul absolut de universităţi, s-a dezvoltat şi a putut fără prea mari probleme să facă faţă „masificării" învăţământului superior, sistemul s-a dovedit incapabil să asigure o cantitate similară de resurse umane adecvate cifrelor de şcolarizare în creştere. Universităţile publice, care au suferit profund de pe urma subfinanţării cronice, nu au reuşit să se dezvolte şi să ofere servicii adecvate aşteptărilor altor actori, fie pentru că nu au urmărit explicit acest obiectiv, fie pentru că au fost adesea împiedicate de către stat să o facă, chiar dacă în mod indirect.

Graficul de mai jos schematizează principalii factori care au afectat unviersităţile din România şi explică reacţia de rezistenţă a acestora, al cărei efect direct a fost consolidarea isomorfismului organizaţional.

Graficul 1. Factori care afectează universitatea
în contextul sistemului de învăţământ superior din România



În imaginea de mai sus, controlul procedural, controlul substantiv precum şi conceptul de mentalitate aparţin unui model teoretic folosit în literatura academică pentru a clasifica tipuri diferite de guvernare a organizaţiei universitare (Braun şi Merrien, 1999; Andreescu, 2010). Pe scurt, controlul procedural reprezintă modul în care funcţionarea universităţii este controlată de actorii exteriori acesteia, exercitat la nivelul politicilor; acest control poate fi strict sau slab. Controlul substantiv se referă la controlul exercitat direct asupra proceselor din interiorul universităţii, spre exemplu activităţile specifice de educaţie sau cercetare – şi este şi el fie slab fie strict. Mentalitatea poate fi de două feluri: culturalistă sau cea a serviciului public şi reprezintă modul în care este percepută universitatea la nivelul politicilor publice sau al cadrului normativ. De pildă, universitatea poate fi definită ca un furnizor de servicii publice (pregătirea unei forţe de muncă adecvate unui context economic naţional spre exemplu) sau poate fi abordată ca instituţie cu un rol esenţial în prezervarea, dezvoltarea şi transmiterea culturii, a cunoaşterii.

În contextul descris mai sus al sistemului de învățământ superior din România este evident că controlul exercitat, în special de stat, chiar și prin intermediul unor actori organizaționali precum agențiile sau consiliile consultative, este unul puternic la nivel procedural. Acreditarea reprezintă poate cea mai puternică formă de control asupra domeniului învățământului superior. Practica evaluărilor în vederea acreditării a determinat dezvoltarea unor instrumente de control substantiv strict, care vizează, cum aminteam mai sus, chiar conținutul fiecărui program de studii. Însă argumente suplimentare pot fi aduse și cu privire la cercetare: astfel practica de a recunoaște formal ca produse de cercetare doar articole publicate în reviste internaționale cotate și indexate într-o anumită bază de date (cazul ISI Thompson – Reuters) reprezintă în fapt o formă de control substantiv strict. În cele din urmă, mentalitatea prevalentă asupra învățământului superior în acest moment, după cum poate fi identificată în principalele acte normative din domeniu, este una mai degrabă apropiată de cea a serviciului public.

Prin adăugarea elementelor suplimentare legate de masificare și simultan de penuria resurselor, resimțită la nivelul întregului sistem atât din perspectiva resurselor financiare cât și din cea a altor tipuri de resurse, precum cele de personal spre exemplu, putem observa că universitățile au preferat să dezvolte un comportament de rezistență la schimbările produse. Acest comportament s-a manifestat prin conformarea la norme și transformarea universității într-o organizație birocratică al cărei obiectiv a încetat să mai fie de a dezvolta programe educaționale sau de cercetare. Astfel, izomorfismul a reprezentat un rezultat imediat și previzibil al unei situații în care actorii organizaționali căutau cu disperare să își mențină, prin conformitate, o poziție în cadrul sistemului. Universitățile din România au încercat să supraviețuiască: ele au generat prin strategia

lor furnizarea unor servicii cu conţinuturi identice în mare parte, din cauza faptului că încălcarea normelor ar fi generat excluderea lor din sistem dar şi din cauza faptului că nu au mai dispus de resursele necesare pentru a-şi diversifica activităţile.

Relaxarea controlului substantiv asupra conţinuturilor, dar şi utilizarea unui control procedural mai slab, pot reprezenta decizii fundamentale care să determine o schimbare a strategiilor organizaţionale ale universităţilor[24]. În condiţiile în care penuria resurselor publice, dar şi creşterea continuă a accesului la servicii de învăţământ superior, asumată prin aderarea la „Agenda Europa 2020" spre exemplu, vor rămâne constante în perioada următoare, este evident că pentru a putea dezvolta comportamente inovative, pentru a genera o diversificare reală a actorilor organizaţionali din sistem, politicile privind controlul procedural trebuie revizuite. Asigurarea calităţii în învăţământul superior reprezintă în acest moment o instituţie decisivă. Ea poate modifica rapid şi fundamental structura sistemului, după cum am arătat prin analiza făcută pe parcursul acestui capitol. Prin utilizarea unor noi proceduri şi instrumente, prin asumarea unui set de obiective diferit de acreditare şi susţinut prin motivaţii la nivel organizaţional consistente, asigurarea calităţii poate influenţa în anii următori reforma sistemului de învăţământ superior. Astfel de metode cantitative, cum este şi evaluarea comparativă pe baze de date (*benchmarking*), pot fi utile, mai ales în condiţiile unui sistem competiţional cum tinde a fi învăţământul superior. Organizaţiile, universităţile, pot folosi aceste informaţii în scopul identificării unor strategii proprii care să le permită găsirea unor noi surse de finanţare sau identificarea unor

[24] Evenimentele au evoluat exact în direcţia opusă celei sugerate aici. Rezultatele şi performanţele actuale ale sistemului universitar, în mare măsură alarmante, sunt dovezi ale faptului că nu mă înşelam prea mult când scriam aceste lucruri în 2011.

noi nevoi ale mediului socio-economic. Pe scurt, prin intermediul acestui tip de instrument comportamentul antreprenorial poate fi stimulat, cel puțin la început. Simultan, relația dintre organizațiile de învățământ superior și instituția asigurării calității trebuie în mod fundamental redefinită pentru a se depăși imaginea de „poliție a calității". Funcționarea adecvată a unor astfel de instrumente, dezvoltarea unor comportamente cu adevărat antreprenoriale, în cele din urmă diversificarea organizațiilor universitare și a serviciilor acestora, se pot realiza într-un mediu bazat pe cooperare și încredere instituțională reciprocă.

Bibliografie

Andreescu, Liviu, *Libertatea academică. Între teorie si politicile universitare*, Institutul European, Iasi, 2010.

Braun, Dietmar, Francois–Xavier Merrien, *Governance of Universities and Modernisation of the State: Analytical Aspects* în Dietmar Braun si Francois–Xavier Merrien, *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View*, Jessica Kingsley Publishers, Londra, 1999.

Broadfoot, P., *Quality Standards and Control in Higher Education: What Price Life-Long Learning?*, International Journal of Sociology of Education, no. 8, vol. 2, 1998, pp. 155–180.

Tomusk, Voldemar. *The Open World and Closed Societies. Essays on Higher Education Policies „in Transition"*, Palgrave Macmillan, New York, 2004.

Miroiu, Adrian, Bogdan Florian, *„Das Hochshulwesen"*, în *Rumanien* (ed. Thede Kahl, Michael Metzeltin, Mihai-Răzvan Ungureanu), LIT Verlagen, Berlin, 2006.

Vlăsceanu, Lazăr, Lewis Purser, *From Words to Action: Approaches to a Programme*, UNESCO – CEPES, 2002.

Vlăsceanu, Lazăr, Ana Maria Dima, *Întâlnire cu studenții,* în Adrian Miroiu (ed.), *Reforma sectorului public în România,* Editura Trei, 2000.

Capitolul 7
Sistemul universitar în timpul regimului socialist. O contribuție la consolidarea unui cadru teoretic de analiză[1]

Bogdan Florian

Rezumat

„Îmbinarea educației cu producția materială" este menționată în cele mai importante 10 măsuri care trebuie implementate în țările în care proletariatul urma să devină clasa conducătoare, potrivit *Manifestului Partidului Comunist*, redactat de Karl Marx și Friedrich Engels în 1848. Chiar dacă este ultima, pe locul al zecelea, aceasta reprezintă un pas necesar în înfăptuirea unei noi ordini sociale și a rezistat în timp, fiind și astăzi parte, într-o formula ușor modificată, a strategiilor și reformelor învățământului superior. Ceea ce interesează este gradul sau limita până la care această prescripție ideologică a fost urmată și a inspirat măsuri politice. Acest capitol are ca obiectiv propunerea unor pași în vederea consolidării unui cadru explicative care să poată fi utilizat pentru studierea educației universitare în cadrul sistemului socialist. Mă voi

[1] O versiune a acestui capitol a fost publicată în limba engleză în *International Review of Social Research*, vol 4., no. 2, June 2014, p. 5 – 24. Traducerea prezentă aparține autorului și conține unele adăugiri și reformulări.

baza pe o abordare de tip instituționalist pentru a putea plasa sistemul universitar în contextual mai larg al sistemului politic, economic și social în acele vremuri. Încerc în acest sens să adaptez paradigma explicativă propusă de Janos Kornai și voi analiza sistemul universitar drept o componentă a unui sistem mai mare. Câteva întrebări de cercetare la care îmi propun să ofer unele răspunsuri sau începuturi de răspunsuri sunt legate de funcția *productivă* care venea să sprijine dezvoltarea industrială, de funcția *științifică* cuplată cu cea *ideologică* care pot avea un rol la fel de important. În cele din urmă consider interesant și voi urmări modul în care sistemul de planificare centralizată folosit de regimul socialist a reușit să coreleze cererea de forță de muncă și producția sistemului educational.

1. Date empirice brute

Voi începe explorarea sistemului universitar din România în perioada socialistă prin prezentarea unor date statistice. Acestea sunt urmate de o scurtă prezentare a literaturii științifice relevante pentru subiectul abordat, iar la final aceste elemente vor fi sintetizate sub forma unui cadru teoretic util analizei acestui domeniu. Trebuie să recunosc de la început faptul că literatura științifică asupra modului de funcționare a sistemelor universitare ca subsisteme în cadrul mai larg al birocrațiilor socialiste sau comuniste este relativ săracă. Chiar și mai interesant este faptul că există o relative sărăcie a datelor statistice brute, cel puțin în cazul României. Consider această situație relativ ciudată fiindcă sistemul universitar a avut o influență imensă asupra vieților și acțiunilor individuale și poate fi explorat pentru explicarea unor fenomene sociale complexe, cum ar fi migrația internă în acea perioadă.

Instrumentul repartițiilor, folosit intens în România, dar nu numai, este unul dintre cele mai interesante instrumente ale

sistemului de planificare centralizată. Totodată acest instrument a generat numeroase strategii individuale de comportament, fiindcă nu întotdeauna oamenii își schimbă de bună voie rezidența. Studierea acestui instrument este în afara sferei de interes a acestei lucrări, însă merită amintită aici, ca direcție viitoare de cercetare.

Datele statistice privind sistemul universitar din România sunt sumare și descriu un nivel general al acestuia. Știm, de exemplu, câte universități erau și câte persoane erau înmatriculate în ele, dar nu putem determina cu precizie ratele de abandon sau ratele de absolvire[2]. Cercetările în acest domeniu sunt și ele rare, cu unele excepții notabile; și datează de la începutul anilor 1990[3]. Voi reveni asupra analizelor științifice asupra subiectului propus, însă pentru moment să ne întreptă atenția asupra datelor statistice disponibile. Dacă vrem să analizăm un obiect cred că este esențial să îl putem descrie mai întâi.

Să ne uităm pentru început la resursele financiare, fiindcă ele sunt mereu importante (vezi Figura 1 – Evoluția investițiilor în învățământ, știință și deservire științifică și arte și cultură ca pondere în total investiții în economia națională (1950 – 1989). Datele statistice[4] arată că „învățământul" (alături de „cultură" și „știință

[2] Deși este dificil de argumentat științific, pe baza propriilor discuții cu reprezentanți (angajați) ai Institutului Național de Statistică pot afirma faptul că arhiva datelor colectate cu privire la educație este în majoritate compromisă. Părți ale acesteia au fost degradate de trecerea timpului, alte părți au fost transferate unor alte organizații (cum ar fi Arhivele Naționale), iar alte părți nu au fost niciodată inventariate și nu pot fi ca atare accesate (cu alte cuvinte unele dosare sau înregistrări nu pot fi găsite deoarece se află în cutii care nu au etichete și al căror conținut este necunoscut).

[3] Am în vedere aici lucrarea lui Jan Sadlak *Higher Education in Romania, 1860 – 1990: Between Academic Mission, Economic Demands and Political Control,* Buffalo, N.Y., GSE Publications, 1990.

[4] Datele folosite în acest capitol provin de la Institutul Național de Statistică. Anuarele statistice au fost utilizate ca sursă de date primară. Cititorul trebuie să exercite o oarecare grijă fiindcă există numeroase motive care pot

și deservirea științifică") era una dintre activitățile economiei naționale care au suferit din 1950 până în 1985 de o absență constantă a investițiilor. După cum putem observa în Figura 1, ponderea investițiilor în aceste domenii de activitate a scăzut în perioada 1950 – 1985 cu aproape un procent. Valoarea este imensă dacă o raportăm la valoarea maximă înregistrată, de 1,5% din totalul investițiilor în economia națională. Este evident așadar faptul că, cel puțin statistic, educația, știința sau cultura nu erau considerate domenii în care se fac investiții, ele erau considerate drept domenii care sunt doar consumatoare de resurse, adică erau înregistrate în general la capitolul cheltuieli. Putem dezbate desigur aici din perspectiva teoriilor privind capitalul uman despre impactul acestei perspective bugetare, însă voi amâna discuția pentru un alt articol. Ceea ce merită însă subliniat este faptul că și astăzi această abordare financiară predomină în rândul funcționarilor din Ministerul de Finanțe sau cel al Educației: educația este un domeniu care cheltuie bani, în care nu se fac investiții ci doar cheltuieli (cu excepția clădirilor care reprezintă investiții de capital).

Chiar dacă știința și cultura au înregistrat o ușoară revenire a interesului pentru investiții către finalul perioadei pentru care sunt disponibile datele, învățământul rămâne de departe ultima dintre prioritățile de investiții. Pentru a întregi imaginea, potrivit datelor citate, „industria" (evident campioana investițiilor) se putea lăuda cu o pondere maximă de 50% (în anul 1980) dintre investițiile effectuate în economia națională. Penuria resurselor financiare era o realitate de netăgăduit în întreaga perioadă, iar cifrele privind structura cheltuielilor nu fac decât să întregească imaginea

afecta calitatea datelor. Cu toate acestea, în lipsa altor date sau indicatori oficiali, aceste cifre descriu "starea de fapt" din punct de vedere oficial, obiectiv, din acea perioadă. Consider că fiind sigura sursă de date, chiar dacă acuratețea poate fi uneori chestionată, aceasta trebuie folosită pentru a descrie tendițele și a oferi indicii pentru viitoare cercetări științifice în acest domeniu.

subfinanțării cronice a sistemului educațional. Astfel, cifrele arată că în timp ce valoarea totală a cheltuielilor bugetare a crescut abrupt în valori nominale, ponderea cheltuielilor pentru educație (și cultură) s-a redus la fel de abrupt în perioada 1950 – 1989 (vezi Figură 2 – Cheltuieli bugetare totale și ponderea cheltuielilor pentru învățământ, cultură și arte și știință și cercetare științifică (1950 – 1989)).

Dacă folosim ca referință Produsul Intern Brut (PIB), situația financiară a sistemului educational pare încă și mai dificilă, în timp ce aceea a sistemului de cercetare științifică este relativ diferită (vezi Figura 3 – Cheltuielile cu învățământul, cultra și artele și cercetarea științifică ca pondere în PIB (1980 – 1989). Se pare că activitățile științifice au fost considerate după 1980 de o oarecare importanță și au primit resurse financiare, spre deosebire de învățământ sau artă și cultură, aflate mereu pe ultimele locuri în topul preferințelor bugetare. Există unele explicații posibile care merită menționate. În primul rând cheltuielile cu învățământul sunt întotdeauna înregistrate la titlul „Finanțarea acțiunilor social-culturale de la bugetul de stat", alături de cheltuielile pentru protecția socială. Cercetarea științifică este însă înregistrată separat, sub titlul „Finanțarea economiei naționale". Consider acest detaliu semnificativ deoarece indică o importanță mai mare a activităților de cercetare științifică, spre deosebire de cele de educație. Mai mult, activitatea de cercetare științifică este considerată ramură a economiei naționale contribuitoare la PIB. Această poziție privilegiată a cercetării științifice este indicată și de faptul că, în perioada 1960 – 1989 resursele financiare alocate cercetării s-au dublat, de la 1,5% la 3% în cheltuielile bugetare totale ale României.

Dacă mai privim încă o data Figura 3 putem observa un alt fenomen interesant: în perioada anilor 1980 cel puțin, atunci când cheltuielile pentru cercetarea științifcă au crescut, cele pentru

învățământ au scăzut și vice-versa. Putem specula, deși este aproape imposibil de dovedit, că cel puțin în această decadă a existat un fel de joc de sumă nulă între cele două domenii. Este ca și cum cantitatea de resurse alocate celor două domenii ar fi fost de fapt fixă și atunci repartiția se făcea prin scăderea alocărilor către un domeniu și creșterea lor concomitentă, invers proporțional, în celălalt domeniu.

Dar să abandonăm speculațiile și să enunțăm o primă concluzie parțială, bazată pe datele anterior prezentate. Educația era pe ultimele locuri ale listei de priorități de investiții sau cheltuieli bugetare pentru guvernarea socialistă a României. Cercetarea științifică a avut un statut relativ diferit, din perspectivă bugetară, însă aceasta este posibil să fie doar unul aparent, deoarece resursele alocate cercetării științifice par a fi corelate cu cele alocate învățământului, manifestând o relație de proporționalitate inversă cu acestea.

Proporția care revenea sistemului universitar din valorile generale alocate educației este imposibil de estimat, dar cred că suntem în siguranță dacă afirmăm că era una relativ redusă. Principalul motiv pentru această presupunere este acela că învățământul superior în România era relativ subdezvoltat, atât ca dimensiuni (număr de universități sau număr de angajați) cât și în ceea ce privește numărul studenților înmatriculați. Mai mult, datele statistice dovedesc faptul că învățământul superior s-a contractat semnificativ în această perioadă de timp, în special în perioada anilor 1980. Astfel de rezultate sunt previzibile dacă avem în vedere subfinanțarea cronicizată, reglementarea politică a accesului la învățământ superior sau faptul că până la urmă învățământul obligatoriu în România era de 10 ani. Cu toate acestea presiunea pe care a exercitat-o această contracție a sectorului universitar nu trebuie omisă, fiindcă este principala responsabilă de evenimentele ce aveau să se petreacă imediat după momentul revoluționar al anului 1989 în acest

domeniu. Mai mult, putem spune că evoluția sistemului universitar este un argument puternic în favoarea formulării ipotezei că a existat o politică asumată de „sub-educare" constantă a populației, argument care a fost discutat și de alți autori.

Pe scurt: numărul universităților a scăzut, numărul de facultăți s-a redus drastic, numărul studenților a crescut (însă doar nominal, nu ca rată brută de cuprindere), numărul absolvenților a urmat și el aceeași tendință (naturală); în mod paradoxal numărul cadrelor didactice din universități a crescut (cel puțin într-o anumită perioadă), iar structura specializărilor academice a fost profund modificată în doar treizeci de ani. Iată în cele ce urmează și cifrele.

Numărul universităților de pe teritoriul României a scăzut de la 54 de organizații înregistrate oficial de Institutul Național de Statistică în anul 1950 la 44 de organizații în anul 1989. Numărul de facultăți s-a redus la rândul său în aceeași perioadă de la 136 la doar 101. Numărul de înmatriculări a crescut de la 53.007 în 1950 la 164 507 persoane la începutul anului universitar 1989/1990, cu un maxim de aproape 200 000 de înmatriculări la mijlocul anilor 1970. Numărul absolvenților a variat la rândul să de la 9 510 în 1950 până la un maxim de 71 658 de persoane în anul 1985, pentru a scădea abrupt patru ani mai târziu la 27 620 de absolvenți. Numărul angajaților cu funcții didactice a variat și el de la 8 518 persoane în 1950 la un maxim de 14 592 în anul 1980 și apoi a scăzut până la 11 810 angajați pe funcții didactice în 1989.

Această aparentă dezvoltare cantitativă nu reflectă însă o situație chiar benefică pentru învățământul superior din România în timpul regimului socialist[5]. Sadlak utilizează în principal datele

[5] Am în vedere aici și în paragrafele următoare două lucrări: Jan Sadlak *Higher Education in Romania, 1860 – 1990: Between Academic Mission, Economic Demands and Political Control,* Buffalo, N.Y., GSE Publications, 1990; și Bogdan Murgescu *România și Europa. Acumularea decalajelor economice (1500 – 2010)*, Editura Polirom, Iași, 2010.

statistice disponibile în anul 1990, iar Bogdan Murgescu utilizează și alte izvoare informaționale (inclusiv lucrarea lui Sadlak) pentru a ajunge la concluzii similare: „Învățământul, care fusese în primele decenii postbelice un puternic factor de progress economico-social, a fost împins de regim într-o situație de criză, iar criza sa a amplificat criza general a sistemului socialist din România"[6].

Aș vrea însă să revenim la datele brute și să lăsăm momentan deoparte interpretările de orice fel. Cred că putem utiliza modelul teoretic propus de Janos Kornai[7] precum și conceptul de „penurie" formulat de autor. Am arătat mai sus că sistemul educational a funcționat, timp de peste treizeci de ani, într-o stare de subfinanțare acută. Așadar nu ne putem în mod realist aștepta la rezultate pozitive în această perioadă; în absența resurselor financiare performanțele (chiar și minimale) sunt improbabile. În plus, datele în valori absolute de multe ori ne creează impresii false și doar atunci când încercăm să le agregăm le putem compara cu adevărat pentru a obține o imagine mai apropiată de realitate.

Mai întâi să definim așadar indicatorii: rata netă de cuprindere este un indicator foarte des folosit pentru analiza performanței unui sistem educațional. Ne permite să comparăm țări, perioade istorice și să ne putem raporta mai informat la problematica specifică a accesului la educație. Așadar, dacă ar fi să comparăm rata netă de cuprindere a învățământului superior (Figura 4 – Rata netă de cuprindere în învățământul superior, selecție (1971 – 1989) înregistrată în România cu valorile altor state apropiate, am putea obține dintr-o privire o imagine corectă cu privire la nivelul de sub-dezvoltare a sectorului de învățământ superior. În medie, în perioada 1971 – 1989 (pentru care există date comparabile) 10%

[6] Murgescu, *România și Europa*, p. 391.

[7] Vezi Janos Kornai – *The Socialist System. The Political Economy of Communism*, Claredon Press, Oxford, 1992.

din populația din grupa de vârste 19 – 23 de ani era înmatriculată în România într-o organizație de învățământ superior. Cu alte cuvinte, timp de douăzeci de ani în România doar o persoană tânără din zece reușea să acceadă la statutul de student/studentă.

Figura 4 nu arată doar faptul că România era, alături de Albania, țara cu cel mai redus nivel al înmatriculărilor în învățământul superior din rândul țărilor est europene; ea ne arată faptul că România a avut, de departe, evoluția negativă cea mai puternică a valorilor acestui indicator. Dacă privim cifrele cu atenție observăm că la nivelul anului 1971 lucrurile nu erau chiar atât de sumbre. România avea atunci aproximativ aceeași rată de cuprindere în învățământul superior cu state precum Cehoslovacia sau Ungaria. Problema este că în decadele ce au urmat aceste rate de cuprindere au evoluat diferit. Statistic asta înseamnă că România a înregistrat în 1989 o valoare aproximativ de două ori mai mică a indicatorului prin comparație cu Cehoslovacia, deși cu douăzeci de ani mai devreme avea o rată de cuprindere mai mare cu 1 procent. Nici măcar comparația cu Albania nu este tocmai încurajatoare, fiindcă dacă condițiile politice ar fi rămas neschimbate Albania avea să depășească cu siguranță rata de cuprindere a României, cel mai probabil cam în doi ani de zile.

Politica, legislația, diferite feluri de obstacole au jucat cu siguranță un rol important în construcția acestei stări de fapt, dar mai există, cred eu, și o altă explicație posibilă. Distribuția universităților și plasarea lor geografică excludea majoritatea populației prin îngreunarea accesului fizic la acestea. Asociată cu o rată extrem de redusă a investițiilor în special în ceea ce privește serviciile de susținere a studenților (cum ar fi căminele), dar și în infrastructura universităților însăși (spații de desfășurare a activităților didactice) precum și o mobilitate social redusă, aceasta a produs într-o durată relativ scurtă de timp efecte negative puternice. Fără a oferi în acest moment mai multe explicații cred că este

necesară aici o mica avanpremieră a elementelor ce urmează a fi expuse în partea finală a acestui capitol.

Politicile în domeniul învățământului superior în România au fost, după cum argumentează Murgescu, „inconsistente", cel puțin în perioada anilor 1940 și 1950. Acea perioadă a fost dominată de epurări, persecuții politice și alte comportamente extreme. Abia la sfârșitul anilor 1950 și mai ales în anii 1960 „s-a conturat o politică mai coerentă în domeniul învățământului universitar, combinând măsurile de stimulare a accesului în sistem ([...] construirea de cămine) cu cele de ridicare a nivelului academic (recuperarea unor specialiști marginalizați anterior, restabilirea unor discipline și filiere de studiu desființate anterior)"[8]. Nu am reprodus lista măsurilor de stimulare a accesului integral ci am păstrat doar căminele fiindcă ele sunt singurele pe care le putem documenta cu date statistice oficiale. În Figura 5 am reprodus rata studenților care locuiau la cămin, indicator care poate fi folosit ca *proxy* pentru măsurarea numărului de locuri disponibile pentru persoanele care proveneau din altă localitate decât cea în care își avea sediul universitatea. Dimensiunea acestei categorii de studenți, nevoiți să migreze pe perioada studiilor universitare, era una destul de mare, putem bănui, fiindcă existau universități doar în București (12), Cluj Napoca (6), Iași (5), Timișoara (4) și câteva alte orașe mai mici în care se înființase câte o universitate. Dacă ne uităm la harta României putem observa cu ușurință faptul că marile centre universitare (cu excepția municipiului Cluj-Napoca) se află foarte aproape de marginile administrative (granițe), în timp ce restul țării, centrul, era la distanțe variabile de aceste centre universitare[9]. Concentrarea universiăților în câteva

[8] Murgescu, *România și Europa,* p. 387.

[9] Desigur, un argument este acela că densitatea populației este mai mare în zonele urbane și peri-urbane ale acestor orașe. Este adevărat; pe de altă parte, această formă de excludere spațială avea să afecteze în mod direct zonele rurale în special, care, deși mai puțin dens populate conțineau populația majoritară a

orașe mai mari implică crearea unor facilități pentru studenți, dintre care cea mai importantă este cazarea. De aceea, constatăm fără prea mare surpindere că în ani precum 1970 sau 1980, când proporția studenților care locuiau în cămine studențești era mare în rândul corpului studențesc (aproape de 50%) ratele de cuprindere erau și ele foarte mari (9,7% în 1971 și 10,9% în 1980). Pe măsură ce căminele au devenit tot mai aglomerate ratele de cuprindere au scăzut. Evident nu putem stabili o relație anuală între acești doi indicatori, însă evoluția lor longitudinală pe parcursul celor două decade arată că, printre alte explicații, simpla penurie a spațiilor de cazare pentru studenți a reprezentat un potențial factor pentru descreșterea ratelor de cuprindere în învățământul superior.

O altă caracteristică oarecum ciudată a sistemului de educație universitară din România era distribuția înmatriculărilor pe diferite ramuri de știință sau domenii de studii. După cum remarca și Sadlak, peste 50% dintre persoanele înmatriculate în universități erau (în perioada anilor 1980) studenți ai unor programe de studii din domenii inginerești sau tehnice[10]. Ceea ce datele statistice arată este încă și mai uimitor: situația înmatriculărilor distribuite pe diferite ramuri de științe a variat extraordinar de mult într-o perioadă foarte scurtă de timp. Înainte de a ne uita la înmatriculări în funcție de domeniile de studii să remarcăm încă o caracteristică

României. Astăzi accesul persoanelor din mediul rural la învățământ universitar, în România, este o problemă majoră. Institutul Național de Statistică a încetat chiar să colecteze date despre populația de studenți în funcție de mediul de proveniență datorită numărului extrem de mic de înregistrări pentru persoanele provenite din mediul rural. Fără a fi o glumă putem spune (bazându-ne pe cifre) că, în prezent, în România, dacă te naști într-o localitate din mediul rural ai șanse mai mari să mori la naștere decât să ajungi la o facultate. Datele statistice se regăsesc pe Tempo-Online (baza de date online și gratuită a Institutului Național de Statistică, la adresa www.insse.ro) sau în Rapoartele privind starea sistemului național de învățământ, disponibile pe site-ul www.ise.ro.

[10] Vezi Sadlak, *apud* Murgescu, 2010, p. 389.

a sistemului universitar românesc. Populația studențească s-a modificat brusc pe la mijlocul anilor 1980 în ceea ce privește frecvența sau intensitatea studiilor. După o perioadă care este caracterizată drept „prima deschidere" a sistemului (care corespunde aproximativ decadei 1960), când ponderea studenților înmatriculați la „fără frecvență" a crescut (Figura 6 – Compoziția populației studențești în funcție de intensitatea studiilor (1950 – 1989)), reîntoarcerea la sistemul clasic dominat de studenți înmatriculați preponderent la „zi" (peste 84% în 1980) a reprezentat norma. Perioada anilor 1980 este marcată însă de creșterea rapidă a ponderii studenților înmatriculați la „seral", astfel între 1980 și 1985 ponderea acestora a atins 35% din totalul numărului de studenți înmatriculați în universitățile din România.

Aceste modificări se pot datora probabil relaxării regimului politic și încercărilor de „deschidere" a sistemului de învățământ superior, în speranța redobândirii parțiale a calității acestuia[11]. Un alt argument poate fi acela că modificările s-au datorat faptului că în acea perioadă unele dintre piedicile și dificultățile care împiedicau accesul la învățământ superior fuseseră îndepărtate sau diluate (spre exemplu diversificarea programelor de studii, introducerea unor programe de studii mai scurte, facilitarea accesului la învățământ superior pentru persoanele adulte angajate). Un document normativ din anul 1962[12] statua că persoanele care nu

[11] Acesta este argumentul dezvoltat de Murgescu în *România și Europa*, 2010, p. 387 – 389 dar și de către Andrei Florin Sora, *Evoluția calificărilor din învățământul universitar românesc 1968-2011,* 2011 , raport de cercetare disponibil online la adresa: http://docis.acpart.ro/uploads/noi/Raport_istoria_calificarilor.pdf, accesat în noiembroe 2013.

[12] Hotărârea Comitetului Central al P.M.R. și a Consiliului de Miniștri nr. 1052 din 23 octombrie 1962 privind îmbunătățirea învățământului seral și fără frecvență de cultură generală și superior (act care abroga H.G. nr. 271/1 959), republicare în Buletinul Oficial (B.O.) din 21 august 1965 și în B.O. din 27 iunie 1967. a*pud* Sora, 2011.

dețin diploma de bacalaureat, însă absolvă minim trei ani dintr-un program de învățământ superior obțin dreptul de a se prezenta la examenul pentru obținerea diplomei de bacalaureat (Art. 22). Astfel, persoanele care abandonaseră sau nu finalizaseră ciclul liceal beneficiau de posibilitatea obținerii după trei ani a unei certificări de nivel secundar (liceal) a studiilor lor, iar ulterior, după doar încă doi sau trei ani suplimentari (în funcție de domeniul de studii) de obținerea unei certificări de nivel universitar. Cu alte cuvinte, în doar cinci ani o persoană putea, teoretic, să obțină două certificări succesive ale nivelului educațional, care ar fi durat în mod normal nouă sau mai mulți ani pentru finalizare.

Această rută rapidă prin educația universitară a reprezentat cu siguranță unul dintre motivele creșterii pe parcursul anilor 1980 a numărului de persoane care s-au înmatriculat în programe de studii „la fără frecvență" (fiindcă evident trebuiau să rămână active pe piața muncii). Evident că cealaltă față a monedei era că învățământul superior devenea un fel de învățământ liceal relativ mai dezvoltat. În paralel, schimbările radicale și neprevăzute ale corpului studențesc presupuneau adaptări și organizări diferite ale conținuturilor educaționale ale activităților universitare. Cu greu putem crede că astfel de modificări se puteau face cu menținerea nivelului de calitate al programelor de studii de nivel universitar.

Pentru a completa schița descrierii sistemului de învățământ superior din România trebuie să amintim aici câteva date privind structura facultăților precum și domeniile de studii în care erau înmatriculați studenții. Aceste două aspecte sunt evident legate, fiindcă numărul studenților înmatriculați pe domenii de studii afectează direct structura și compoziția facultăților din universități. Numărul de facultăți înregistrat în perioada 1950 – 1989 arată faptul că nu au avut totuși loc mari fluctuații (relativ paradoxal, dacă avem în vedere schimbarea radicală a numărului de înmatriculări

pe domenii de studii). Există două momente cheie în această perioadă de timp: o creştere în perioada 1950 – 1970 a numărului de facultăţi, de la 136 la 195. Aceast creştere s-a datorat în principal înfiinţării facultăţilor de pedagogie (numărul acestora creşte de la 9 în 1950 la 66 în 1970[13]. Această perioadă este imediat urmată de o reducere a numărului de facultăţi de la 195 (1970) la 101 în 1986. Această scădere se datorează desfiinţării facultăţilor de pedagogie care de la 66 au ajuns la doar una singură în anul 1980. Dispariţia facultăţilor de pedagogie a fost însoţită de o dublare a numărului de facultăţi de metalurgie şi construcţii de la 11 la 21 în perioada 1970 – 1986[14].

Cred că merită să amintim aici faptul că unele facultăţi au fost desfiinţate în totalitate sau au fost dizolvate în structura altor facultăţi. Amintim aici doar cazul chimiei (nici o facultate începând din anul 1980), al farmacologiei (facultăţi care au dispărut din 1986) şi chiar al geografiei şi geologiei care dispar din statisticile

[13] Vezi Anuarul Statistic al României, 1990, pp. 162 – 163. Explicaţia pentru această evoluţie este relativ simplă. Perioada anilor 1950 – 1970 reprezintă perioada generalizării învăţământului obligatoriu în toate localităţile din România. Obiectivul declarat al acestei politici era „eradicarea analfabetismului". Un număr atât de mare de şcoli necesita un număr corespunzător de resurse umane, de aceea facultăţile de pedagogie reprezentau o prioritate. După 1970 numărul de angajaţi fiind asigurat, desfiinţarea subită a acestor facultăţilor nu a pus prea multe probleme planificatorilor, ea fiind soluţia raţională ce trebuia adoptată, fiindcă numărul de cadre didactice necesar era asigurat, iar „uzura" produselor era una destul de îndelungată.

[14] Această evoluţie a numărului de facultăţi este extraordinar de interesantă fiindcă ea corespunde politicilor macro-economice şi sociale ale guvernării socialiste din România. Dacă perioada anilor 1950 – 1970 este asociată cu modificarea structurilor sociale şi clădirea noului tip de societate socialistă, industrializarea forţată este, fără îndoială, caracteristică pentru perioada anilor 1970 – 1980. Nu este aşadar o coincidenţă faptul că fluctuaţia facultăţilor de anumite feluri corespunde proceselor economice la nivel macro din acele perioade. Ba mai mult, îndrăznesc să avansez argumentul că este dovada clară a transpunerii în practică fără rezerve al principiilor planificării centralizate specifice acestei perioade.

oficiale tot în 1986. Aceste domenii de studii universitare nu au dispărut cu siguranţă, doar că ele nu mai erau asociate unei structuri organizaţionale interne a unviersităţilor. Cazul ştiinţelor sociale de la sfârşitul anilor 1970 şi până la momentul 1989 este cu siguranţă unul paradigmatic. Ştiinţele sociale au fost cu toate unificate sub umbrela facultăţilor de filozofie şi redenumite drept „specializări" ale acesteia, pierzându-şi în acest fel identitatea organizaţională (şi parţial chiar ştiinţifică). Distribuţia studenţilor înmatriculaţi în funcţie de domeniul de studii este însă cu adevărat şocantă (Figura 7 – Modificarea distribuţiei înmatriculărilor în funcţie de domeniul de studii (1950 – 1989)).

Există în mod evident un model, observat şi descris şi de Sadlak sau de Steliana Perţ[15]. Cred că aceste cifre trebuie republicate şi reamintite, fiindcă ele arată limpede schimbarea fundamentală în ceea ce priveşte înmatricularea studenţilor produsă la începutul anilor 1970. Mai mult, cifrele arată cum creşterea numărului de înmatriculări în domeniul industrial (atenţie : nu în orice altă ramură a ştiinţelor tehnice sau inginereşti) s-a realizat prin scăderea abruptă a numărului de înmatriculări în domeniul universitar (inclusiv ştiinţe umaniste), al artelor şi al agriculturii. Celelate domenii de studii sau specializări academice nu au fost însă afectate de aceste schimbări. În ceea ce priveşte studenţii la medicină, chiar dacă numărul lor creşte în valori nominale, observăm o scădere relativă a lor în totalul populaţiei de studenţi.

Distribuţia înmatriculărilor este importantă fiindcă indică existenţa unei ierarhii clare a specializărilor academice, cel puţin din perspectiva administratorilor sistemului. Totodată putem argumenta faptul că exista o planificare clară, evidentă a rolului învăţământului superior: producţia unei forţe de muncă care trebuia apoi să fie direct

[15] *Apud* Murgescu, *România şi Europa,* 2010.

integrată în industrie. Alte meserii sau activități erau doar marginal avute în vedere, iar cercetarea științifică sau producția cunoașterii, inovația erau în mod evident considerate inutile. Planificarea stabilise ca cel puțin jumătate dintre cei care reușeau să acceseze studiile universitare să devină ingineri în industrie.

În cele din urmă să aruncăm o privire rapidă la structura pieței muncii pentru a putea încheia demersul descriptiv al învățământului superior în timpul regimului socialist. Reamintesc faptul că am început prin enunțarea unei ipoteze legate de legătura din *Manifestul Partidului Comunist* al lui Marx și Engels și regimurile politice socialiste. Citasem mai sus *Manifestul*, în special partea acestuia în care ultima pe lista măsurilor care ar fi trebuit implementate în viitoarea societate în care proletariatul urma să devină clasa conducătoare era aceea că educația și producția industrială trebuiau să fie îmbinate.

În cazul României, această măsură a fost folosită și aplicată ad literam, atât în ceea ce privește activitățile practice obligatorii pentru toate persoanele aflate în sistemul educațional (cadre didactice, elevi, studenți), cât și în ceea ce privește corelarea nevoilor pieței forței de muncă cu producția de absolvenți de diferite niveluri educaționale, inclusiv universitar. Sistemul repartițiilor, cel puțin teoretic, urmărea ca fiecare absolvent și absolventă să fie destinat/ă unui anumit loc de muncă, de preferință într-o întreprindere sau alt tip de organizație care avea ca domeniu de activitate principal unul identic cu cel în care era organizat programul de studii absolvit. Care era structura pieței forței de muncă? Putem estima performanța sau gradul de realizare a unei legături între învățământul universitar și piața muncii prin analizarea structurii muncitorilor salariați pe domenii de activitate ale economiei. Cu siguranță deținerea unei diplome de învățământ superior nu este necesară în toate activitățile economice, însă strucutra salariaților

în funcţie de activităţile economiei poate fi un bun indicator pentru determinarea dimensiunilor sau a importanţei unui anumit sector economic, sau măcar a unei anumite activităţi economice în cadrul sistemului. Figura 8 prezintă structura populaţiei ocupate în funcţie de ponderea salariaţilor în diferite domenii de activitate economică. Aceasta este întrucâtva diferită de structura populaţiei studenţeşti pe domenii de studii, însă unele similitudini sunt evidente.

Industria era evident domeniul predominant, chiar dacă creşterea ponderii salariaţilor din acest domeniu nu este la fel de spectaculoasă ca cea a studenţilor. În acelaşi timp, scăderea numărului de angajaţi în domeniul învăţământ, cultură şi artă, a căror pondere aproape s-a înjumătăţit în perioada 1950 – 1989 (de la 9,3% din totalul salariaţilor la 4,6%), nu pare la fel de dramatică precum în cazul studenţilor înmatriculaţi la studii universitar – pedagogice, a căror pondere s-a redus de aproape 4 ori în perioada 1970 – 1989, de la 38% până la 10% . Este interesant de remarcat faptul că ponderea salariaţilor în domeniul transporturilor şi telecomunicaţiilor rămâne relativ constantă pe parcursul perioadei, la fel ca şi cea a persoanelor angajate în domeniul sănătăţii publice şi al asistenţei sociale; în acelaşi timp însă ponderea angajaţilor în administraţia centrală s-a redus dramatic. Însă aceste evoluţii se datorează faptului că populaţia totală a salariaţilor creşte în valori nominale, în timp ce numărul angajaţilor aparatului birocratic central rămâne relativ fix[16].

Din punct de vedere statistic putem cu uşurinţă argumenta că sistemul de învăţământ superior în perioada regimului socialist funcţiona precum orice alt sub-sistem economic: era o unitate de producţie. Scopul său era acela de a alimenta diferite ramuri economice cu forţa de muncă necesară, la un nivel de calificare precis determinat. Dacă admitem această perspectivă atunci putem

[16] Era oarecum natural ca elita conducătoare să nu se poată multiplica cu aceeaşi viteză cu care se înmulţea populaţia.

considera că sistemul de învățământ superior suferea de aceleași defecțiuni precum alte sisteme de producție similar. Penuria și inflația (nu neapărat cea financiară) pot fi identificate în cadrul subsistemului educational. Spre exemplu putem observa cum penuria generată de o producție suboptimală (numărul de locuri în universități era drastic limitat) a generat o inflație a studenților și absolvenților în alte domenii. Aceste procese sunt direct influențate de unele decizi politice, însă alți factori și mecanisme decizionale alternative, precum cele descrise de Janos Kornai[17], au avut o influență poate chiar mai semnificativă decât cea a politicului. În a doua parte a acestui capitol vom explora unele explicații posibile, diferite de cea a arbitrariului deciziei politice. Cu alte cuvinte, voi argumenta că interpretarea conform căreia disfuncțiile sistemului se datorează transpunerii în practică *ad literam* a principiilor exprimate de Marx și Engels este una simplistă. Nu cumva fenomenele observate și efectele pe care le putem observa și astăzi la nivelul educației universitare din România se datorează mai degrabă faptului că acest sistem a fost proiectat să servească direct nevoile unei vag definite astăzi, piețe a forței de muncă?

2. În căutarea unei explicații

Cercetarea învățământului universitar în timpul regimurilor socialiste sau comuniste nu este încă foarte dezvoltată. Această secțiune este dedicată inventarierii literaturii științifice relevante, în special în ceea ce privește cazul sistemului universitar din România.

Un lucru îndeobște recunoscut este că sistemul de învățământ superior din România era proiectat pentru „prăsirea forței de

[17] Am în vedere aici lucrarea lui Janos Kornai *The Socialist System. The Political Economy of Communism*, Claredon Press, Oxford, 1992.

muncă în conformitate cu normele ideologice"[18]. Jan Sadlak împărtășește acest punct de vedere când afirmă că „proiectul acestui regim a fost acela de a reduce instituțiile de învățământ superior la simple centre pentru pregătirea unui număr limitat de muncitori înalt calificați"[19]. Cercetarea științifică și educația erau considerate procese separate chiar și din punctul de vedere al structurii organizaționale: instituțiile de învățământ superior asigurau educația, în timp ce institutele de cercetare erau responsabile de cercetarea științifică și inovare. Astfel, cercetarea științifică în universități a fost „limitată în mod dramatic, ceea ce a dus la distorsionarea misiunii acestor instituții"[20].

Un alt factor explicativ puternic este absența fondurilor pentru investiții și acoperirea simultană a costurilor curente pentru funcționarea acestor organizații[21]. Mai mult, unul dintre cele mai devastatoare efecte ale politicilor implementate în timpul regimului socialist a fost „separarea unei întregi generații (cei cu vârste între 35 și 45 de ani) de cercetare și educație și integrarea forțată

[18] Definiția este folosită pentru prima oară de Ioan Mihăilescu și Lazăr Vlăsceanu în *Higher Education Structures in Romania*, în Higher Education in Europe XIX (4): 79, 1994 și preluată și utilizată și de Michael Dobbins și Christoph Knill în Higher Education Policies in Central and Eastern Europe: Convergence toward a Common Model?, în Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 22, No. 3, July 2009, p. 413

[19] Vezi Jan Sadlak *The Emergence of a Diversified System: the state/private predicament in transforming higher education in Romania*, în European Journal of Education, vol. 29, no.1, 1994

[20] Vezi Ioan Mihăilescu – *Universitățile în schimbare*, Ed. Ars Docendi, Bucuresti, 2003

[21] Penuria resurselor financiare este omniprezentă atunci când este descris sistemul educațional în perioada post-1989 de către autorii români. Iată câteva exemple: Bogdan Murgescu – *Romania si Europa. Acumularea decalajelor economice (1500 – 2010)*, Ed. Polirom, Iasi, 2010; Vladimir Pasti; Mihaela Miroiu; Cornel Codita – *Romania starea de fapt. Vol. I: Societatea*, Ed. Nemira, 1997 și Ioan Mihăilescu – Universitățile în schimbare, Ed. Ars Docendi, Bucuresti, 2003.

a acesteia în producție *[industrială*[22]*]*"[23]. Pe scurt: instituțiile de învățământ superior din România erau unități de producție pentru muncitori calificați de elită, erau serios subfinanțate și erau formal lipsite de legătura cu activitățile științifice de cercetare.

Trebuie să admitem, în deplin acord cu periodizarea propusă de Bogdan Murgescu, că regimul politic nu a fost în permanență atât de rigid și de dur cu universitățile și că în perioada anilor 1960 și 1970 a fost resimțită o „deschidere" a sistemului de învățământ superior. Această deschidere a fost resimțită în special în ceea ce privește accesul la învățământ superior, întrucât unele restricții privind accesul au fost abolite, iar reintegrarea intelectualilor epurați anterior precum și reintroducerea unor specializări academice eliminate constituie argumente suplimentare în acest sens[24]. Sadlak[25] împărtășește și el acest punct de vedere și îl atribuie „divorțului" dintre Ceaușescu și Moscova care a dus la „o ușoară liberalizare a sferei academice și dezvoltarea rapidă a unor cooperării cu Vestul, ceea ce a permis membrilor comunității academice să ia parte la transferul tehnologic"[26]. Legea învățământului din 1978 este considerată drept momentul schimbării fundamentale a viziunii și politicilor în domeniul educației: „educația trebuia să asigure tinerilor un fundament teoretic în științele tari – matematică, fizică, chimie și biologie – și să contribuie la internaționalizarea concepției revoluționare asupra lumii, a istoriei și a cultului națiunii. Se

[22] Am simțit nevoia să adaug aici termenul "industrial" deoarece producția poate fi totuși de mai multe forme, iar producția științifică este și ea o formă de producție.

[23] Vezi Pasti et al., p. 123.

[24] Murgescu, op.cit., p. 387.

[25] Vezi Jan Sadlak, *In Search of the "Post-Communist University—The Background and Scenario of the Transformation of Higher Education in Central and Eastern Europe.* în Higher Education Reform Processes in Central and Eastern Europe, ed. Klaus Hüfner. Frankfurt: Peter Lang, 1995.

[26] Sadlak, *apud* Dobbins și Knill, op. cit., p. 413.

încerca fomarea inițială multilaterală a tinerilor"[27]. Să fie însă asta singura explicație posibilă?

Consider că există o oarecare discrepanță între retorica oficială (pe care o regăsim și în actele legislative) și faptele reale. Cred că, după cum arată datele și după cum argumentează unii autori, tocmai în această perioadă de aparentă libertate (sfârșitul anilor 1960 și pe durata anilor 1970), pe când *tehnocrații*[28] conduceau Ministerul Educației, planul de transformare a învățământului superior într-un sistem de producție industrială și de transformare a universităților în fabrici a fost finalizat și implementat.

Trebuie să recunosc faptul că legea învățământului din 1978 a fost cea care a instituționalizat practicile existente sub formula „integrării învățământului și a producției"[29]. Un exemplu ideal de idee bună care aplicată prost avea să genereze aberații crunte. În loc să amestece într-un fel educația și activitățile practice, sau mai bine zis să amestece activități practice în procesul educațional, acest principiu a sfârșit prin a fi implementat sub forma muncii grele forțate în fabrici, agricultură sau servicii comunitare pentru cadre didactice, elevi, studenți și alte categorii de personal din sistemul educațional.

În al doilea rând trebuie amintit faptul că din 1975 decizia legată de numărul studenților a fost luată nu prin hotărâre a Consiliului de Miniștri, ci prin Decret Prezidențial[30]. Datele statistice confirmă în fapt schimbarea extraordinară care se produce în decada anilor 1970 în ceea ce privește structura populației studențești. Aceasta este perioada în care ponderea studenților înmatriculați la programe de studii din domeniul industrial devine zdrobitoare.

---

[27] Vezi Sora, *op.cit.*

[28] Termenul îi aparține lui Bogdan Murgescu, *op.cit.*

[29] Vezi Sora, *op.cit.*

[30] *Ibidem.*

În cele din urmă, un al treilea argument care susţine ideea că perioada anilor 1960 şi 1970 reprezintă de fapt o definitivare a controlului total asupra vieţii sociale, economice şi culturale, este legată de sistemul de planificare. Învăţământul superior, precum alte sisteme sociale şi economice era supus procesului de planificare centralizată a activităţilor. De la inputuri la outputuri şi outcomeuri sistemul de învăţământ superior era obiectul unui sistem de planificare minuţios şi comprehensiv. Nu ştim încă nivelul de minuţiozitate al sistemului de planificare şi nici criteriile sau procesele care produceau în practică anumite rezultate. De exemplu nu ştim încă cine, cum şi unde decidea numărul de locuri alocate fiecărei universităţi pentru programele de studii şi cum a fost posibilă creşterea ponderii acestora până la 50% din totalul locurilor disponibile în sistem. Cu siguranţă statisticile oficiale nu erau utilizate în totalitate, fiindcă dacă analizăm structura populaţiei salariate observăm faptul că această modificare nu a atras după sine şi o modificare similară a pieţei forţei de muncă. Ceea ce însă este ironic, într-un fel, este că statisticile ne arată că producţia de ingineri industriali a început, în România, după ce a fost construită industria şi a continuat cu producţia de masă a inginerilor industriali până atunci când nu a mai existat o industrie care să îi angajeze.[31]

Cred că planificarea a avut un rol extraordinary de important şi că ar trebui să fie o piesă centrală a unui cadru teortic explicativ. În cele ce urmează voi discuta pe scurt despre acest concept şi despre altele legate paradigmatic de el.

---

[31] După cum ştim durata unui program de studii de licenţă în domeniul ingineriei industrial este de 5 ani universitari (atât era şi atunci). Cum la începutul anilor 1990 regimul socialist a fost îndepărtat prin mijloace revoluţionare industria a început la rândul ei să decadă, pe fondul dispariţiei instituţiilor şi a economiei planificate centralizat care o susţineau.

3. Planificare, penurie și inflație – o triadă conceptuală a cadrului analitic

Jan Sadlak[32] enumera trei tipuri de abordări ale conceptului de planificare, care rezumă tehnicile folosite atât în partea vestică cât și în cea estică a Europei, cel puțin atunci când era urmărită reglementarea educației: „cererea socială, planificarea resursei umane și rata profiturilor"[33]. Dintre cele trei este evident că planificarea resurselor umane era principala formă de planificare utilizată în statele socialiste, inclusiv în România, deoarece, teoretic, numărul studenților era corelat cu numărul previzionat de angajați necesari în diferite sectoare ale activităților economice.

Planificarea resurselor umane însemna pe scurt potrivirea nevoilor de forță de muncă ale economiei cu producția de absolvenți (și natural cu admiterea unor cantități corespunzătoare de studenți) din partea instituțiilor de învățământ superior. Aceasta era, potrivit lui Sadlak, mai ușor de declarat decât de făcut, întrucât deși bazate pe așa-numitele planuri cinciale aceste planificări puteau fi afectate de o mulțime de procese paralele care să „îndoaie" planul inițial[34]. Acest fapt este cu atât mai adevărat în cazul României, „a cărei abordare rigidă dar inconsecventă utiliza metoda planificării resurselor umane în ceea ce privește planificarea sistemului de învățământ superior fără ca formularea planurilor să fie o activitate pur tehnocrată, ci una care implica mai mulți factori politici,

[32] Vezi Jan Sadlak, Comparing Higher Education Planning Approaches in Western and Eastern Europe, in *European Journal of Education*, vol. 21, no. 4, 1986.

[33] *Ibidem*, p. 403

[34] *Ibidem*, p. 403.

grupuri de interese și alte forme de presiune, care afectau considerabil forma finală a planului"[35].

Sadlak arată că există și alte motive, ce pot fi derivate din fundamentele economiei clasice care împiedică acest model de planificare să producă rezultate sustenabile: imposibilitatea prognozei în ceea ce privește apariția posturilor vacante sau dimpotrivă concedierile (chiar și în sistemul autarhic închis din România anilor 1980); angajatorii industriali nu își pot evalua poziția economică pe termen lung și nu pot comunica la timp sistemului educational nevoile pe care le au și, în al treilea rând, tehnologia modernă este, de regulă, intensivă în muncă de cercetare, dar face ca procesele de producție propriu-zise în industrie și servicii să fie tot mai puțin lucrativ-intensive[36].

Consecințele utilizării planificării forței de muncă folosite larg și pe perioade extinse în România, dar și în alte state comuniste (inclusiv Uniunea Sovietică) au fost la fel de devastatoare dar și la fel de comun împărtășite. Sadlak amintește în lucrarea sa din 1986 faptul că încă din 1968 Polonia supra-producea ingineri și că doar 60% dintre aceștia era angajați în funcții care necesitau deținerea unei educații de nivel universitar. Alți autori citați de Sadlak estimau în acea perioadă că, din cauza faptului că o pondere mare dintre absolvenți nu puteau fi angjați în domeniul lor de specializare, bugetul sovietic suferea o pierdere aproximativă între unul și trei miliarde de ruble, care erau fie irosite fie investite greșit.

Un efect comun, în cele din urmă, care este evident și în cazul datelor statistice prezentate cu privire la cazul României se referă la înmatriculări. Sadlak observa în 1986 că atât în Europa de Vest cât și în cea de Est planificarea resurselor umane „a dus în perioada anilor 1960 și începutul anilor 1970 la o creștere a numărului de

[35] *Ibidem*, 35.
[36] *Ibidem*, p. 36.

înmatriculări, urmată de o reducere a acesteia sau chiar o stopare în totalitate a ei de la jumătatea anilor 1970"[37]. România prezintă în mod evident această tendință, cu singura diferență că în decada anilor 1980 această stagnare a fost înlocuită de o scădere a valorii înmatriculărilor.

Avem în acest moment suficiente informații pentru a putea elabora un cadru explicativ. Este evident că, la fel ca orice altă componentă a sistemului planificat, învățământul superior din România, indiferent cât de mic și subfinanțat era, a fost supus unei serii de efecte care erau de o natură oarecum deterministă. Nu susțin că ideologia nu a avut un rol, dar aceasta nu este o explicație suficientă, din punctul meu de vedere, pentru evenimentele observate. Cred că folosirea formulei „integrarea educației cu producția" într-un mod rigid și folosirea în consecință a metodei de planificare bazat pe necesarul de resurse umane, ca unică metodă de administrare a învățământului superior au contribuit împreună la producerea rezultatelor pe care le-am observant.

Cazul României scoate în evidență un alt detaliu care este important și a fost oarecum omis: decidentul comunist din România vedea învățământul superior drept o simplă unealtă de producție a muncitorilor și nu i-a asociat niciodată un alt rol, cum ar fi cel deținut de învățământul superior în alte state socialiste de a „dezvolta o *inteligheție* socialistă"[38]. În perioada anilor 1970 și 1980 acest argument este ușor de susținut dacă ne uităm doar la structura populației de studenți sau la cea a salariaților din economia națională. Dar există și alte argumente: modul în care legile educației sau învățământului, care normau activitatea sistemului, defineau educația sau misiunea acesteia, reducerea treptată până la dispariție a unor ramuri întregi de știință, cu excepția celor industriale și inginerești etc.

[37] *Ibidem*, p. 405.
[38] *Ibidem*. p. 406.

Este evident faptul că nu orice ramură de știință poate găzdui programe de studii care să ducă direct la obținerea unui loc de muncă bine definit. Este la fel de evident că aceste ramuri de știință (cele general universitare, științele umaniste, artele, științele fundamentale/teoretice, științele juridice) primeau din ce în ce mai puțini studenți. Simultan, dacă ne uităm la structura salariaților, vedem că domenii de activitate considerate neproductive, cum ar fi administrația, educația, activitățile culturale dețineau o proporție din ce în ce mai mică pe piața forței de muncă. În contextul investițiilor inexistente în învățământul superior, al scăderii constante ale cheltuielilor pentru educație, utilizarea metodei de planificare bazate pe necesarul de resurse umane a dus, în cazul României, la o creștere constantă a proporției studenților înmatriculați la programe de studii din domeniul industrial. Pentru ca această creștere să fie posibilă, alte domenii de studii au fost lipsite de locuri pentru studenți, asta fiindcă numărul locurilor disponibile în cadrul sistemului este relativ constant în această perioadă[39]. Efectul acestui process a fost crearea unei penurii de produse ale învățământului superior în anumite domenii și, asociat cu aceasta, o inflație de produse în alte domenii; acesta este prin definiție un sistem dezechilibrat care rispește resursele. Țin să subliniez că efectele acestor fenomene sunt cu atât mai dramatice cu cât este vorba despre oameni, viețile lor și nivelul lor de educație și competență, cu alte cuvinte dezvoltarea capitalului uman.

[39] Perioada anilor 1980 este înfiorător de similară statistic cu recentele evoluții în alocarea către universitățile publice a cifrelor de școlarizare de către Guvernul României. În perioada 2010 – 2015, pe fondul crizei economice, al alocărilor financiare din ce în ce mai reduse de la bugetul de stat către universități, al micșorării constante a fondurilor pentru cercetarea științifică, Guvernul a alocat aproximativ 65.000 de locuri bugetate către universități. Paralela este înfricoșătoare, de aceea sper că e doar o coincidență… totuși efectele acestor politici vor fi relativ similare, tind să cred.

Penuria și inflația au afectat sistemul învățământului superior, în același fel în care au afectat și alte sisteme de producție. Conceptele de penurie, inflație și foamete investițională sunt pe larg descrise și dezbătute de către Janos Kornai în volumul *The Socialist System. The Political Economy of Communism.* Kornai este economist și lucrarea sa are ca principal obiect de studiu sistemul economic și procesele din cadrul acestuia în timpul regimurilor socialiste din centrul și estul Europei. Cred însă că putem folosi cadrul conceptual creat de Kornai pentru a explica ceea ce s-a petrecut cu privire la formarea capitalului uman, mai precis în sistemul educational.

O primă observație pe care Kornai o face cu privire la sistemele socialiste este aceea că diferitele politici și instituții au tendința de a reacționa asupra propriilor cauze. După cum argumentează Kornai „Pe măsură ce sistemul clasic se consolidează elementele sale devin coerente. Diferitele forme de comportament, convenții și norme se determină reciproc. [...] Structura monolitică a puterii, doctrinele ideologice pietrificate, controlul birocratic direct, dominația aproape totală a proprietății de stat, creșterea forțată, penuria și retragerea neîncrezătoare din lumea înconjurătoare toate acestea coexistă și se întăresc reciproc."[40]

Acest sistem monolit își dezvoltă propriile mecanisme și instituții care trec printr-un fel de proces de „selecție naturală" pe parcursul căruia ele fie prind rădăcini fie sunt abandonate. Este destul de relevant pentru analiza pe care o fac aici faptul că însuși Kornai realizează un studiu de caz asupra planificării atente a problemelor de personal. Aceasta este îndeaproape legată de învățământul superior, fiindcă, după cum am arătat, pornind de la inputuri (numărul de locuri disponibile în unviersități) până la rezultate și efectele acestora, statul deținea controlul total asupra

[40] Kornai, *The Socialist System*, p. 366.

instituţiilor de învăţământ superior. Kornai foloseşte aceste exemple pentru a ilustra instituţiile care „cresc organic" în cadrul sistemului, deoarece nu există nicio dovadă clară a faptului că o astfel de idee s-ar regăsi undeva în doctrina socialistă.

Din păcate Kornai nu insistă foarte mult asupra educaţiei sau a rolului jucat de aceasta în sistemul economic socialist. Educaţia era totuşi un sistem important deoarece avea cel puţin două misiuni esenţiale: producţia unei forte de muncă întrucâtva calificate şi educaţia ideologică la toate nivelele. Absolvenţii diferitelor nivele educaţionale erau, de fapt, una dintre cele două resurse de care orice director al unei întreprinderi avea nevoie pentru a-şi îndeplini planul de producţie. Pe scurt, după cum afirmă Kornai „Conducătorul firmei are interesul de a obţine o sarcină de producţie cât mai uşoară şi o cantitate de materiale şi forţă de muncă cât mai mare pentru a îndeplini sarcina primită."[41] Această observaţie este foarte importantă, întrucât planificarea educaţiei superioare pornea, după cum am văzut, de la planificarea necesarului de forţă de muncă. Pentru ca forţa de muncă necesară să poată fi planificată, birocraţii trebuiau să îi consulte pe directorii de întreprinderi.

În fapt, în România, planificarea locurilor de muncă disponibile care urmau să fie ocupate prin sistemul repartiţiilor cu absolvenţi începea cu o comunicare din partea ministerelor către Ministerul Educaţiei a propriilor nevoi de resurse umane. Întrucât directorii întreprinderilor din sistem aveau tendinţa de a exagera nevoile în ceea ce priveşte forţa de muncă necesară şi resursele materiale solicitate, pentru a se asigura că deţin mai multe resurse pentru îndeplinirea planului, Consiliul Naţioal al Planificării avea, teoretic, să fie nevoit să crească constant numărul de locuri disponibile la programe de studii care aveau să genereze (cu timpul) forţa de

[41] Ibidem, p. 122

muncă necesară pentru îndeplinirea cererilor primate. În același timp, lipsa cronică a investițiilor și subfinanțarea permanentă a cheltuielilor curente ale sistemului educational puneau presiune pe planificatori, deorece exista o penurie constantă a resursei principale: numărul de locuri disponibile în sistemul educational.

În ciuda potențialului demografic și a presunii exercitate de acesta, planficatorii nu au reușit să introducă mai mulți studenți în universități, nu din motive ideologice, ci pentru că pur și simplu nu aveau locurile și banii necesari pentru a crește capacitatea educațională a universităților existente. Chiar dacă au fost încercate diferite politici, justificate ideologic prin obligația de a asigura accesul proletariatului la educație, pentru a compensa această problemă (spre exemplu înmatricularea muncitorilor în universități chiar și fără o diplomă de absolvire a ciclului secundar al învățământului, sau creșterea masivă a studenților la „fără frecvență") creșterea numărului total al studenților s-a dovedit imposibilă pentru planificatori.

Creșterea masivă a ponderii studenților din domeniile de studii asociate ingineriei industriale în perioada anilor 1980 corespunde efectului de inflație. Este ușor să argumentăm în ce fel s-a produs acest fenomen. Noile construcții industriale (fabrici și uzine) necesitau ingineri care să asigure funcționarea proceselor de producție, ceea ce a determinat o creștere imediată a cererilor din partea directorilor pentru astfel de muncitori. Presiunea exercitată asupra planificatorilor era mult mai puternică din partea acestor directori decât cea exercitată de cei care lucrau în domeniul serviciilor sociale, sănătate sau educație, atât datorită numărului mai mare al acestora cât și primordialității clasei muncitoare și a industrializării în discursul public official. Astfel în doar zece ani, din 1970 până în 1980 proporția studenților înmatriculați la programe de studii din domenii industriale a crescut de peste două ori (Figura 7).

Această evoluție are loc în contextual scăderii cheltuielilor bugetare pentru educație și creșterii populației totale de studenți cu aproape 40.000 de persoane. Presiunea a fost prea mare iar sistemul de învățământ superior (relativ fragil) a colapsat foarte rapid, fapt dovedit de numărul tot mai mic de înatriculări înregistrat după anul 1980. Cererea pentru ingineri din partea sectorului industrial, pe de altă parte, a continuat, logic, să crească, iar funcția de producție a instituțiilor de învățământ superior, care până la legea învățământului din 1978 se dezvoltase organic, fusese și ea în cele din urmă instituționalizată. Astfel, ponderea studenților în domenii de studii aferente ramurii de științe industrie a început să crească în dauna altor domenii de studii, fiindcă până la urmă acesta e un joc de sumă nulă, numărul de locuri fiind clar limitat. Studiile generale universitare și pedagogia (incluzând aici științele umaniste, științele fundamentale și științele sociale) au fost principalele domenii afectate, foarte simplu spus fiindcă erau domeniile cu cei mai mulți studenți, deci cele mai vizibile și ușor de redus. Științele juridice, pe de altă parte, au fost și ele afectate datorită faptului că „cererea" de avocați în perioada anilor 1980 nu era prea mare. În cele din urmă domeniul artelor a fost aproape complet desființat.

4. Concluzii

Am argumentat în cadrul acestui capitol că un cadrul institutional de analiză poate fi cu ușurință utilizat în analiza sistemului de învățământ superior și a evoluției acestuia în timpul regimului socialist. Nu doar participarea directă la activități productive a fost impusă la toate nivelurile de învățământ (de la școala primară până la universități) și tuturor persoanelor din cadrul sistemului (de la cadrele didactice până la elevi, studenți și chiar părinților acestora), ci chiar alocarea locurilor în universități a fost direct influențată

de acest principiu. Programele de studii din domenii tehnice, inginereşti, în special cele din domeniul industrial, s-au dezvoltat rapid din punct de vedere cantitativ. Acesta este o consecinţă directă a unui efect care s-a întors asupra propriilor cauze şi a generat o instituţie care a început să funcţioneze independent.

Universităţile au devenit organizaţii birocratice clasice care aveau un obiectiv simplu şi evident: formarea unei forţe de muncă destinate industriei, în principal, şi câtorva altor activităţi economice marginale. Misiunea ştiinţifică a universităţilor fusese demult înlăturată, undeva la începuturile funcţionării sistemului socialist, prin separarea organizaţională clară a învăţământului superior şi cercetării ştiinţifice. Obiectivul ideologic trebuia menţinut şi aceasta s-a realizat, în contextul unei economii dominate de penurie prin simpla introducere a unor discipline în toate programele de studii, indiferent de scopurile specifice ale acestora. Acest efect izomorfic avea să reziste mult timp după abolirea formală a sistemului socialist. Chiar dacă sistemul de planificare centralizată a eşuat în toate domeniile, efectele acestuia, instituţiile pe care le-a creat au rezistat. Efectele acestora asupra formării capitalului uman în perioada anilor 1990 şi chiar dincolo de această perioadă de timp pot fi observate şi astăzi în cadrul sistemului de educaţie universitară din România. De fapt, planificatorii nu au reuşit niciodată să coreleze nevoile pieţei forţei de muncă cu producţia de absolvenţi; reacţia lor, planul, a fost profund afectat de efectele industrializării forţate. Prin crearea unor cohorte considerabile de ingineri industriali, după construcţia propriu-zisă a infrastructurii industriale, a luat naştere o inflaţie de muncitori calificaţi fără locuri de muncă disponibile potrivite specializării lor. Acest fenomen a afectat tranziţia din anii 1990 din România şi cred că ar trebui explorată mai în detaliu, în contextual în care industria a cunoscut un proces rapid de degradare şi declin după prăbuşirea regimului socialist.

Referințe bibliografice

*** – Anuarul statistic – 1990, Comisia Națională pentru Statistică, București, 1990.

Bunescu,Gheorghe (coord.), *Antologia legilor învățământului din România*, Institutul de Ştiințe ale Educației, Bucureşti, 2004.

Dobbins, Michael, Christoph Knill, *Higher Education Policies in Central and EasternEurope: Convergence toward a Common Model?*, în Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 22, No. 3, July 2009.

Kornai, Janos, *The Socialist System. The Political Economy of Communism*, Claredon Press, Oxford, 1992.

Mihăilescu, Ioan, *Universitățile în schimbare*, Ed. Ars Docendi, Bucuresti, 2003.

Mihăilescu, Ioan, Lazăr Vlăsceanu, *Higher Education Structures in Romania*, in Higher Education in Europe XIX (4), pp. 79–93, 1994.

Murgescu, Bogdan, *Romania si Europa. Acumularea decalajelor economice (1500 – 2010)*, Polirom, Iasi, 2010.

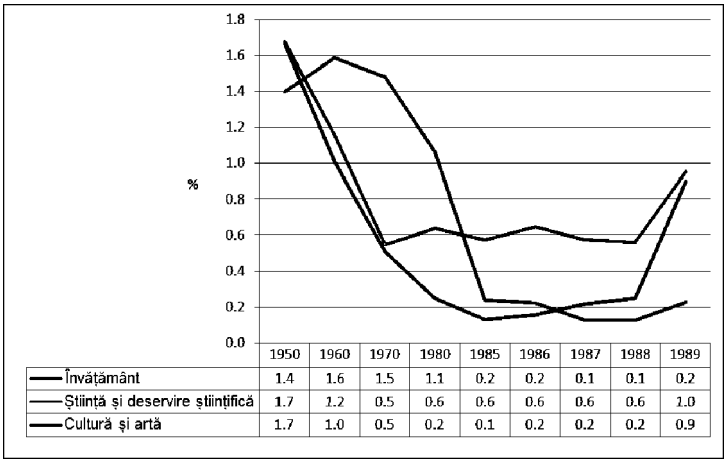
Pasti, Vladimir, Miroiu, Mihaela Codita, Cornel, *Romania starea de fapt. Vol. I: Societatea*, Nemira, București, 1997.

Sadlak, Jan, *Comparing Higher Education Planning Approaches in Western and Eastern Europe*, European Journal of Education, vol. 21, no. 4, 1986

Sadlak, Jan, *The Emergence of a Diversified System: the state/private predicament in transforming higher education in Romania*, European Journal of Education, vol. 29, no.1, 1994.

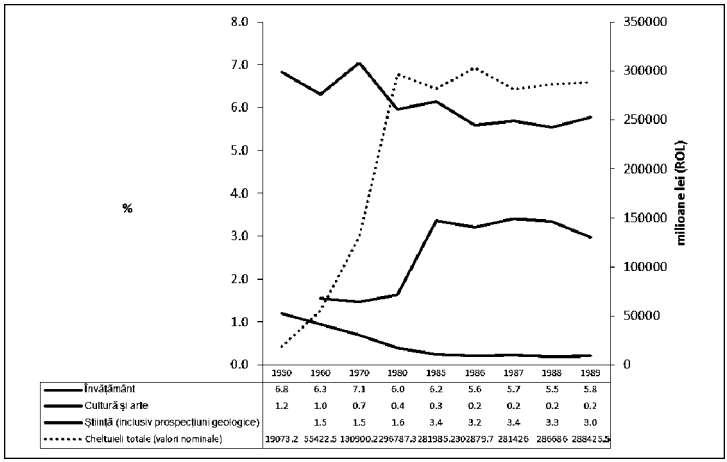
Scott, Peter, *Reflections on the Reform of Higher Education in Central and Eastern Europe*, Higher Education in Europe, Vol. XXVII, Nos. 1–2, 2002.

Sora, Andrei Florin, *Evoluția calificărilor din învățământul universitar românesc 1968-2011,* raport de cercetare publicat online de către Agenția Națională pentru Calificări, disponibil public la adresa: http://docis.acpart.ro/uploads/noi/Raport_istoria_calificarilor.pdf, accesat în Noiembrie 2013.



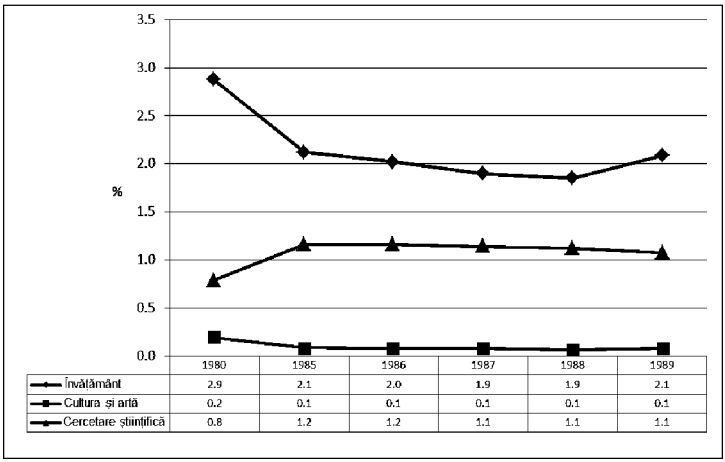
	1950	1960	1970	1980	1985	1986	1987	1988	1989
Învățământ	1.4	1.6	1.5	1.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2
Știință și deservire științifică	1.7	1.2	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	1.0
Cultură și artă	1.7	1.0	0.5	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.9

Figură 1 – Evoluția investițiilor în învățământ, știință și deservire științifică și arte și cultură ca pondere în total investiții în economia națională (1950-1989).
Sursa: Anuarul Statistic al României, 1990, p. 526-527.



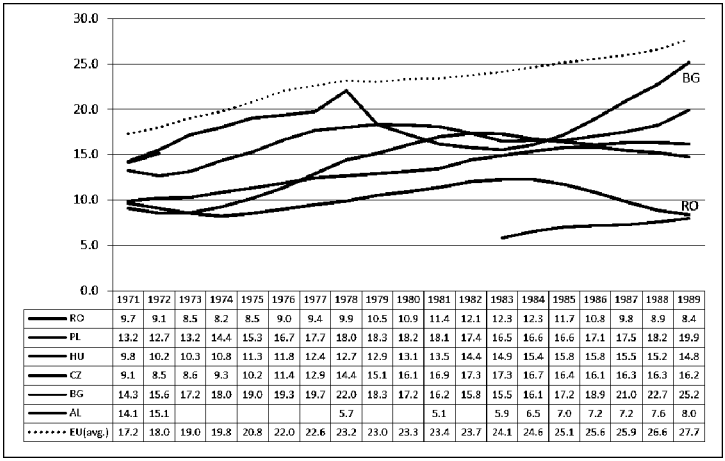
	1950	1960	1970	1980	1985	1986	1987	1988	1989
Învățământ	6.8	6.3	7.1	6.0	6.2	5.6	5.7	5.5	5.8
Cultură și arte	1.2	1.0	0.7	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
Știință (inclusiv prospecțiuni geologice)		1.5	1.5	1.6	3.4	3.2	3.4	3.3	3.0
Cheltuieli totale (valori nominale)	19073.2	55422.5	130900.2	296787.3	283585.2	302879.7	281426	286686	288425.5

Figură 2 – Cheltuieli bugetare totale și ponderea cheltuielilor pentru învățământ, cultură și arte și știință și cercetare științifică (1950-1989)
Sursa: Anuarul Statistic al României, 1990, p. 648-649; p. 656-657



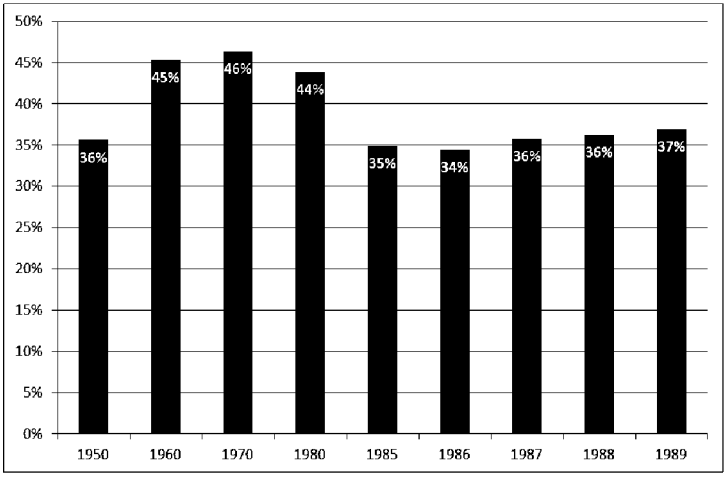
	1980	1985	1986	1987	1988	1989
Învățământ	2.9	2.1	2.0	1.9	1.9	2.1
Cultura și artă	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Cercetare științifică	0.8	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1

Figură 3 – Cheltuielile cu învățământul, cultra şi artele şi cercetarea ştiinţifică ca pondere în PIB (1980-1989)
Sursa: Anuarul Statistic al României, 1990, p. 245 (pentru PIB)
şi p. 648-649; 656-657 (pentru cheltuieli)

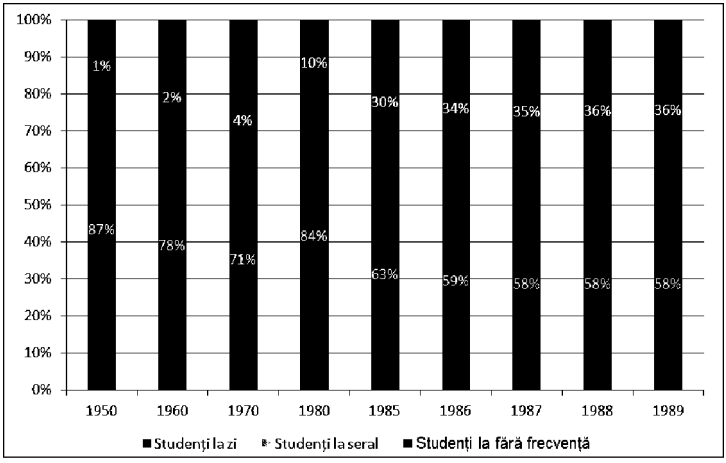


	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
RO	9.7	9.1	8.5	8.2	8.5	9.0	9.4	9.9	10.5	10.9	11.4	12.1	12.3	12.3	11.7	10.8	9.8	8.9	8.4
PL	13.2	12.7	13.2	14.4	15.3	16.7	17.7	18.0	18.3	18.2	18.1	17.4	16.5	16.6	16.6	17.1	17.5	18.2	19.9
HU	9.8	10.2	10.3	10.8	11.3	11.8	12.4	12.7	12.9	13.1	13.5	14.4	14.9	15.4	15.8	15.8	15.5	15.2	14.8
CZ	9.1	8.5	8.6	9.3	10.2	11.4	12.9	14.4	15.1	16.1	16.9	17.3	17.3	16.7	16.4	16.1	16.3	16.3	16.2
BG	14.3	15.6	17.2	18.0	19.0	19.3	19.7	22.0	18.3	17.2	16.2	15.8	15.5	16.1	17.2	18.9	21.0	22.7	25.2
AL	14.1	15.1					5.7			5.1		5.9	6.5	7.0	7.2	7.2	7.6	8.0	
EU(avg.)	17.2	18.0	19.0	19.8	20.8	22.0	22.6	23.2	23.0	23.3	23.4	23.7	24.1	24.6	25.1	25.6	25.9	26.6	27.7

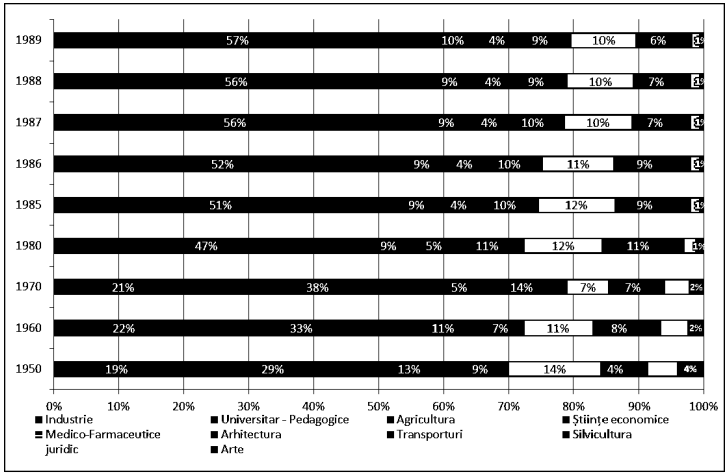
Figură 4 – Rata netă de cuprindere în învăţământul superior, selecţie (1971-1989)
Sursa: Baza de date a Băncii Mondiale, disponibilă online la adresa:
http://databank.worldbank.org/data/home.aspx



Figură 5 – Ponderea studenţilor care locuiau în cămine în total studenţi (1950-1989
Sursa: Anuarul Statistic al României, 1990, p. 184

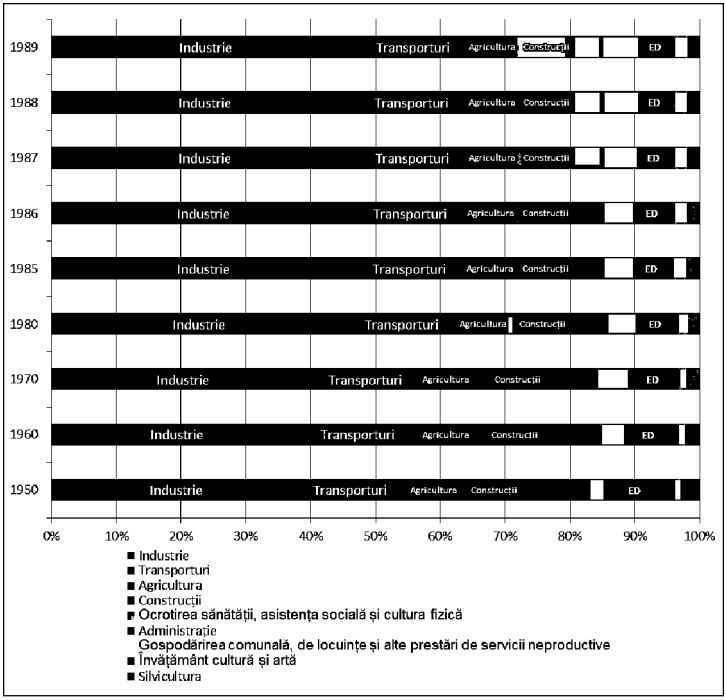


Figură 6 – Compoziţia populaţiei studenţeşti în funcţie de intensitatea studiilor (1950-1989)
Sursa: Anuarul Statistic al României, 1990, p. 164-169



Figură 7 – Modificarea distribuției înmatriculărilor în funcție de domeniul de studii (1950-1989)

Sursa: Anuarul Statistic al României, 1990, p. 164-169



Figură 8 – Evoluţia structurii salariaţilor în funcţie de distribuţia lor pe activităţi economice (1950-1989)

Sursa: Anuarul Statistic al României, 1990, p. 116